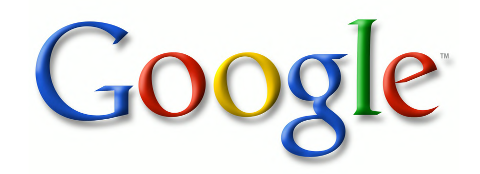

Google

ELEMENTOS

DE

DERECHO PUBLICO

CONSTITUCIONAL.

Le monde social marche plus vite aujourd'hui, et sa marche devient toujours plus accélérée, à mesure qu'il avance; mais à aucune époque il n'est permis de méconnaitre la distance qui sépare la théorie de la pratique, et les modifications que celle-ci peut faire subir à l'autre.

AHRENS.

ELEMENTOS

DE

DERECHO PÚBLICO CONSTITUCIONAL

Arreglados i adaptados a la enseñanza de la juventud americana.

POR

J. V. LASTARRIA.

Segunda Edicion

Correjida i adoptada por la Universidad para el estudio en los colejios de la República.

SANTIAGO.
IMPRENTA CHILENA, CALLE DE VALDIVIA,
NÚMERO 21 —DICIEMBRE DE
1848.

ADVERTENCIA.

Las diferencias que tiene esta edicion de la primera están en las pájinas 5, 25, 30, 33, 63, 64, 79, 88, 89, 185, 186 i 187, en las cuales se contienen las modificaciones con que ha sido adoptada la obra para el estudio.

Habiendo tardado la Universidad dos años i medio para emitir su informe sobre esta obra, el autor se ha retraido de publicar la *Segunda Parte*, tanto para evitarse iguales dificultades, cuanto porque no siendo necesarias sus observaciones a la constitucion del Estado para que los alumnos hagan el estudio del derecho constitucional positivo, basta que se ponga en sus manos el texto de aquel código, sin perder de vista los principios explicados en esta Primera Parte.

Los comentarios a la constitucion, que hubieran formado la Segunda, se publicarán por separado en mejores circunstancias.

Santiago, diciembre de 1848.

ERRATAS NOTABLES

QUE DEBEN CORREJIRSE ANTES DE ESTUDIAR.

Pájina.	Línea.	Dice.	Léase.
18. . .	5. . .	pricision.	precision
20. . .	12. . .	i por cuya.	por cuya
30. . .	3. . .	rocíprocamente. . .	recíprocamente
« . . .	13. . .	Este	Aquel
35. . .	8. . .	las cuales	los cuales
72. . .	6. . .	frarciones	fracciones
76. . .	12. . .	territoriales:.	territoriales
86. . .	22. . .	cuanto mas	cuanto mayor
95. . .	21. . .	tribunales	tribunales colejiados
99. . .	4. . .	al.	i al
101. . .	5. . .	que.	que mas
102. . .	8. . .	a direccion	la direccion
110. . .	final. .	será	sería
122. . .	id. . .	sal	las
125. . .	5. . .	Los.	3.° Los
127. . .	18. . .	con.	son
138. . .	el número del artículo debe ser		IV.
139. . .	15. . .	hayan.	hagan
147. . .	4. . .	elejirse	exijirse
158. . .	10. . .	dañoso	dañosa
160. . .	final. .	antiguos, i.	activos de
161. . .	27. . .	prescribirse.	proscribirse
172. . .	7. . .	pues lo.	puesto
176. . .	final. .	ni	en
179. . .	17. . .	de	o de
» . . .	21. . .	garantias, ...	garantias:
189. . .	3. . .	*universidad*	*universalidad*
191. . .	15. . .	i a las	i a sus

OBJETO I PLAN DE ESTA OBRA.

La educacion superior ha recibido en Chile de algunos años a esta parte un desarrollo casi completo, i podemos gloriarnos de haber sido los primeros que hemos establecido i realizado en la América española una enseñanza regular i metódica de los ramos principales de las ciencias; mas queda todavia mucho que reformar en el estudio del curso de Derecho, i principalmente en la parte que hasta ahora hemos señalado con el nombre de *clase de lejislacion*. Cuando por primera vez, en 1837, me dediqué a la enseñanza de las ciencias políticas en los colejios de esta capital, una séria meditacion me hizo conocer cuán imperfecto era, por su plan i su forma, el texto manuscrito que servia a los alumnos para el estudio de la llamada lejislacion, e intro-

duje en el multitud de modificaciones, a fin de fijar con precision los principios del derecho constitucional i la teoria del derecho civil i penal, segun la ha concebido Bentham, cuyos tres ramos eran los que se comprendian en aquel texto. No se me ocultaba que el hacer por este método i en un solo año escolar el estudio de estas vastas ciencias era exponerse a no obtener los mejores resultados; mas respeté la costumbre i me dediqué desde entónces a componer un libro elemental que comprendiese estas tres materias en unidad de principios i de forma, obra inmensa por cierto i superior a mi capacidad. Cien veces hice i rehice mis manuscritos, pero nunca quedé bastante satisfecho para dar a la prensa un trabajo que era tanto mas necesario cuanto que hasta ahora pierden los alumnos como una tercera parte del año escolar en manuscribir un texto incompleto i diminuto.

Por otra parte, jamas me fue posible adherirme completamente a la doctrina de Bentham que habia encontrado adoptada en la enseñanza de la lejislacion en nuestros colejios por mis predecesores, i confieso que cuando leí por primera vez un juicio sobre ella en un artículo de la Revista de Lejislacion i de Jurisprudencia de Francia publicado en 1837, quedé sobrecojido de una especie de entusiasmo, cual si yo mismo hubiera hecho un portentoso descubrimiento: veia en él nada ménos que la confirmacion i esplanacion de las ideas que yo habia vislumbrado sin atreverme a fijar definitivamente. Desde entónces tomaron otro rum-

bo mis estudios sobre el Derecho, i aun cuando la lectura posterior de las obras de Lerminier i de otros filósofos eminentes me decidió a abjurar la escuela del inmortal jurisconsulto ingles, no me atreví a introducir, sino a médias, la reforma en la enseñanza, porque ni habia entre nosotros libro alguno que pudiera ser adecuado a nuestras circunstancias i exijencias, ni a mí me era posible trabajarlo con arreglo a principios mas exactos, por faltarme el tiempo i los conocimientos necesarios. Así han pasado ocho años, durante los cuales me he contentado solo con multiplicar mis manuscritos i con redoblar mis esfuerzos por comunicar a la juventud las mejores ideas i ponerla al alcance de los conocimientos profundos que en esta ciencia nos enseña diariamente la Europa.

Me habia persuadido de que la variacion que deseaba verificar no podia producir buenos resultados sino se hacia primero una reforma en el plan de estudios del curso de derecho, i sin embargo estaba dispuesto a iniciarla siquiera en la clase que me está encomendada en el Instituto Nacional, cuando el Sr. Decano de la facultad de leyes de la Universidad me presentó una brillante ocasion de emitir mis ideas sobre este punto, dirijiéndome una circular en que pide a los profesores de derecho en el Instituto su opinion sobre los autores que podrian adoptarse en las clases de ciencias políticas i legales. Desde luego propuse que se diese de mano a las obras de Bentham i por consiguiente se suprimiera el estudio de la teoria del

derecho civil i penal, segun se ha hecho hasta ahora, aun que yo tuviera que arrojar al fuego mis ***Elementos de Lejislacion Universal***, en los cuales seguia mui de cerca las doctrinas de este sábio, por haberlos arreglado ántes de hacer los estudios que últimamente me han forzado a abjurarlas. Las razones fundamentales que tuve para esto son: primera, que, como dice Lerminier, "Bentham se ha figurado que el derecho positivo i la lejislacion, sin carácter ni nacionalidad, se componian de abstracciones inflexibles como el áljebra, i no ha vacilado en pedir a las naciones que hiciesen pedazos su historia, que olvidasen sus costumbres, que se desencantasen de sus creencias, a fin de amoldarlas a la escuela i a la práctica de Locke i Condillac;" segunda, que sus teorias, no obstante los grandes servicios que han prestado a la ciencia del Derecho, no son en todo adecuadas a nuestras circunstancias, puesto que fueron destinadas a obrar una reaccion peculiar en Inglaterra, cuya jurisprudencia i cuyas costumbres nada tienen de comun con las nuestras; tercera, que su filosofía sensualista lo aniquila todo, anula la historia, oscurece el Derecho i hace de la justicia i de la moral una creacion del lejislador, sin mas influencia en la humanidad que la que haya querido concederles la lei; i finalmente que esta escuela, que ha decaido hoi enteramente en Europa por la falsedad de su principio fundamental, no puede ménos que apartar de la verdadera ciencia a los que como yo se vean en el caso de recibirla de sus maestros precisamente en una época de la vida en que mas impera la fe que la reflexion.

Ademas indiqué: 1.° que no se hiciera la enseñanza del derecho natural en el último año del curso de filosofía, porque siendo tan corto el tiempo que, segun este órden se consagra al estudio de aquella ciencia, no podemos ponerlo a la altura en que hoi se encuentra en las escuelas europeas; 2.° que en el primer año del curso de Derecho se estudiase el natural o mas propiamente la filosofía del derecho i el derecho público constitucional teórico, positivo i político, teniendo como clase accesoria la de economía: 3.° que en el segundo año se cursase el derecho de jentes como principal, i en calidad de accesorios, durante la primera mitad del año, el derecho público penal, i despues, el derecho público administrativo; 4.° que en el tercer año se enseñase el derecho romano, como principal, i la historia del derecho en clase accesoria; i 5.° en el último año, el derecho patrio i el canónico en la forma acostumbrada, pero comprendiendo en la enseñanza del derecho civil la dogmática de este ramo, en lugar de ceñirse exclusivamente a una exposicion descarnada del texto de las leyes.

Este plan, que tarde o temprano se ha de establecer en el curso de Derecho, es sin duda el mas completo i el que puede dar mejores resultados a la sociedad i a la profesion del foro que tanto llama la atencion de nuestra juventud.

Entre las obras que propuse a la Facultad de leyes para que sirviesen de texto en el estudio de los varios ramos de

la ciencia, señalé estos *Elementos de Derecho constitucional teórico, positivo i político i los de Derecho penal i de Derecho administrativo* que sucesiva i separadamente me propongo publicar, sin mas objeto que el de proporcionar a la juventud americana i especialmente a mis compatriotas los libros elementales que sobre estas materias necesitamos, para que la enseñanza superior se haga de un modo mas regular i mas adecuado a nuestras circunstancias i necesidades.

No sé lo que la Universidad tenga a bien determinar en este asunto, pero por lo que a mí toca, como estoi seguro de que no ofendo su autoridad ni violo las leyes vijentes, me propongo realizar en mi clase de Lejislacion del Instituto las mejoras que por tanto tiempo he estado preparando, a fin de enseñar una doctrina sana i mas conforme a los verdaderos principios que la filosofía moderna nos ha revelado.

Al efecto hago ahora la publicacion de este libro, no por que esté satisfecho de haber llenado con él la necesidad, ni porque deje de conocer las mil imperfecciones que contiene, sino tan solo por facilitar a los alumnos la ventaja de hacer el estudio por un texto impreso, dejándoles libre para otras tareas provechosas el tiempo precioso que sus antecesores han perdido en manuscribirlo. No necesito esforzarme en probar que tal es mi único objeto: ¿que otra cosa podria yo apetecer? no la gloria, porque ya estoi completamente desencantado de sus ilusiones; tampoco el lucro,

porque sé por esperiencia que estos trabajos no hacen medrar en el pais; algo he escrito i publicado ya por servir al progreso intelectual i moral de mi patria, lo cual en lugar de gloria me ha traido amargos sinsabores i en vez de lucro no me ha reportado siquiera lo que habria ganado para la subsistencia de mi familia, si hubiera empleado de otro modo el tiempo que me quita el deseo de ser útil a mis compatriotas.

No por esto se crea que me quiero atribuir un gran mérito por la composicion de esta obra, porque realmente no aparezco en ella sino como un simple expositor de los principios i doctrinas que han consignado en las suyas los profundos filósofos modernos que han cultivado la ciencia del Derecho constitucional. Ni como habia de pretender ser orijinal, cuando no solo nos faltan en América los elementos para serlo, sino que ademas no tenemos necesidad de avanzarnos a tanto, desde que la vieja Europa nos brinda la experiencia de los siglos i con ella probadas i rectificadas las verdades de las ciencias. Tan convencido estoi de que todo el arte de los americanos consiste solo en trasplantar i en adaptar a nuestras circunstancias los progresos que el viejo Mundo ha hecho i hace en las varias esferas de la actividad humana, que si conociera algun libro elemental de Derecho constitucional que sin modificacion fuese adaptable a nuestra situacion, me habria apresurado a ponerlo en manos de mis alumnos con preferencia al mio. Pero desgraciadamente está todavia casi en pié lo que el Comendador

Pinheiro Ferreira dijo, cuando en 1830 dió a luz su curso de *Derecho Público*, admirándose de que en el siglo en que la atencion jeneral se ha dirijido ácia la reforma de las instituciones sociales, esta sea todavia la única ciencia que se halla privada de una obra elemental. Es verdad que muchos sabios han ilustrado las mas importantes cuestiones de esta parte del Derecho i han llegado a dar a sus principios el mismo grado de exactitud que tienen los de las ciencias físicas, pero los pocos libros elementales que se han escrito son incompletos i absolutamente ninguno de ellos puede servirnos de texto. Los que corren entre nosotros en español estan formados bajo la influencia de una filosofía atrasada i contienen errores i preocupaciones que solo estuvieron en boga cuando la ciencia no se hallaba en la altura a que se ha elevado; miéntras que los conocidos en idiomas estranjeros son tan poco adecuados por su forma i tan vastos en su extension que apénas podrian nuestros alumnos estudiarlos en un año, no tomando en cuenta las graves modificaciones que seria preciso hacerles. Fuera de esto, todos ellos tienen para nosotros los americanos el defecto capital de estar destinados a la educacion de la juventud de pueblos rejidos por el gobierno monárquico, i por tanto contienen doctrinas perniciosas, que no producirian otro efecto que inspirar recelos i aun aversion contra el sistema republicano que hemos adoptado. Si queremos poseer algun dia un gobierno fijo i respetable que sirva de garantia a la ventura social, si queremos constituirnos seriamente para tener una existencia social que nos sea pro-

pia, es indispensable que principiémos por radicar en la intelijencia i en el corazon de nuestros ciudadanos las instituciones i formas políticas que hemos adoptado, inspirando a la juventud no solo conviccion sino tambien respeto i un profundo amor por esas verdades sociales que han de formar la base de las costumbres que la república representativa necesita para cimentarse i producir el bién de que es capaz. Esta persuacion me ha hecho juzgar siempre que ninguna de las ciencias que cultivamos necesita tan imperiosamente un libro elemental escrito para nosotros como la que expone los principios a que debe ajustarse la organizacion de la sociedad.

En el que ahora ofrezco a la juventud americana he consignado i desenvuelto el principio del Derecho en todo lo relativo a la organizacion social, con el objeto de presentarle un tipo invariable i fundamental al cual pueda ajustar todas las reformas orgánicas de la sociedad i cuya realizacion ha de procurar en todas las aplicaciones que haga a la vida de los pueblos. Yo sé mui bien que entre nosotros es comun despreciar las teorias de esta ciencia i aun a los que las profesan, mas esto nace de que se confunden torpemente los principios de la filosofía del Derecho constitucionál con los de la política, sin advertir que no dejan de ser verdaderos aquellos ni pierden su fuerza por mas que no puedan aplicarse a una sociedad a causa de sus antecedentes i de los vicios que la dominan. El sabio autor a quien he seguido mas de cerca en esta exposicion ha expresado verdades pro-

fundas sobre este punto: él dice, "la filosofía del Derecho debe establecer el principio de justicia i desenvolverle rigurosamente en sus consecuencias; mas la política, tomando su punto de apoyo en la filosofía, debe considerar tambien el estado actual de la sociedad i examinar hasta que punto puede llevarse la reforma sin que se viole la lei de la continuidad i del progreso sucesivo en el desarrollo social. En el mundo intelectual de las ideas sucede lo mismo que en el mundo físico: en este la vista descubre los objetos a una larga distancia i mas si estan elevados, pero para alcanzarlos frecuentemente tiene el hombre que andar mucho; de la misma manera en el mundo de la intelijencia, puede esta conocer claramente las ideas mas elevadas, los principios jenerales; mas para realizarlos, para hacer que adquieran el derecho de ciudad i para aplicarlos a las condiciones sociales existentes, se necesita muchas veces la cooperacion de los siglos."

Por consecuencia, los principios fundamentales i filosóficos del Derecho constitucional son verdades absolutas que no pueden revocarse en duda ni pueden suscitar cuestiones, sino entre los que no los comprenden, a medida que su aplicacion da frecuentemente motivos de discordias a causa de las dificultades que hai para apreciar los antecedentes i los hechos de la sociedad o para uniformarse en la apreciacion: por esto vemos que miéntras la ciencia filosófica es un teatro de paz en donde solo la verdad impera, la política es un terreno de combate para los partidarios del sistema

de la fuerza que finjen no concebir los principios, negándolos ciegamente: para los que profesan un liberalismo negativo i tienen miedo de aplicarlos al desenvolvimiento social, afectando no hallar la oportunidad de su aplicacion, porque no conocen su extension ni ven otra cosa que lo que existe; i para lós que desean organizar la sociedad promoviendo sus intereses por medio de la aplicacion racional, concienzuda i prudent de las ideas que la ciencia nos presenta.

Esta distincion previa que establezco bastará, pues, para que se aprecie debidamente este compendio: en la primera parte expongo la filosofía del Derecho constitucional i en la segunda la constitucion de Chile, haciendo sobre cada uno de sus atículos los comentarios i las observaciones políticas a que da lugar su espíritu. Esta parte no tiene otro objeto que facilitar a los alumnos un ejercicio provechoso de aplicacion: ellos estudiarán solamente el texto de la lei fundamental, i los comentarios no les serviran para otra cosa que para conocer el verdadero sentido de las disposiciones de esta léi i su conformidad con los principios filosóficos por una parte i con nuestros antecedentes i hechos sociales por otra, sin que se vean jamas en el caso de adoptar opiniones subersivas o que les inspiren otros sentimientos que amor i respeto por la carta constitucional de su patria. Esta obra no es de discusion ni de polémica: al escribirla no he perdido de vista un solo momento esta máxima del sábio Ahrens: *que la enseñanza no debe mesclarse en las*

cuestiones del dia, porque su mision es *instruir por medio de principios desenvueltos con método i con órden lójico* para mantenerse en la esfera elevada que le corresponde por su naturaleza. Por esto protesto desde ahora limitarme a aceptar las indicaciones que se me hagan, sin mezclarme en discusiones ni responder a los tiros de la maledicencia.

En la primera parte, que es la destinada a la enseñanza del Derecho constitucional filosófico en toda la América española he seguido i extractado las doctrinas de cuatro sabios escritores principalmente, M. *Ahrens*, M. *Sismondi*, el comendador *Pinheiro Ferreira*, i el inmortal *Jeremias Benthan* en la parte relativa a la organizacion judicial, fuera de otros muchos que he consultado i que no nombro por ahorrar una prolongada lista de nombres que no necesitan de esta mension para ser ilustres. Yo hubiera podido publicar estos Elementos en la forma i redaccion que mucho ántes de ahora les habia dado, pero he hecho un sacrificio i los he arreglado de nuevo, tanto por hacerlos mas compendiosos, cuanto por exponer con severa exactitud las doctrinas de los autores que he señalado, haciendo de ellas un estracto del cual no me separo, sino para facilitar mejor el estudio: creo que de este modo sirvo mejor al progreso de la enseñanza, que si me presentara con el carácter de autor de las teorias que escribo. No indico al pié de cada pájina las obras que me han servido, porque ninguna utilidad ofreceria en un libro de esta clase el aumentar citas que no tú-

viesen por objeto testimoniar la verdad de lo que se dice.

En las Secciones primera i tercera de la Primera Parte sigo de cerca a M. Ahrens, salvo en algunos puntos, i en la segunda Seccion he seguido a otros autores a fin de completar la doctrina de aquel sabio con los principios sobre la organizacion i ejercicio de los poderes políticos. En la Segunda Parte escribo mis propias convicciones, pero siempre apoyándolas en el comun sentir de los filósofos cuyo estudio me las ha inspirado.

M. Ahrens ha concebido el Derecho público en su verdadero fundamento i en toda su extension: él ha visto que esta ciencia se ha estacionado, que sus principios se miran como inaplicables e insuficientes para resolver las cuestiones a que dan lugar las nuevas necesidades sociales; ha observado que su espacio ha sido ocupado casi exclusivamente por las discusiones sobre la organizacion i relaciones de los poderes políticos, i ha hallado que la causa de ese descrédito i de esta estrechez de miras está solamente en que los escritores no han buscado como debieran la base de la organizacion social en los principios filosóficos del Derecho i se han contentado con formar una teoria abstracta i jeneralmente inaplicable, porque no han analizado ni determinado con precision el fin de la sociedad, ni han considerado al Estado en sus relaciones con las demas esferas de la actividad humana. Por eso es que en manos de este filósofo la ciencia es mui diferente de lo que hasta ahora ha sido:

él aplica a la organizacion del Estado el principio del Derecho en su acepcion mas completa, examina las funciones especiales que forman el carácter de cada una de las esferas de actividad que se desarrollan en la sociedad i establece una teoría profunda, exacta i sobre todo aplicable a la solucion de todas las cuestiones sociales a que da lugar el progreso de la humanidad. Esta teoria es nueva porque no se funda en las tradiciones de lo pasado, pero está fuertemente apoyada en las leyes del desenvolvimiento social i en la razon, i ha de hallar por tanto una realizacion perfecta.

Estas convicciones me han determinado, a adaptar a nuestra enseñanza las doctrinas de este eminente publicista, haciéndome su intérprete fiel i amplificándolas con la exposicion de todos los principios que completan la teoria de la organizacion social. Si he cometido algunos errores, los enmendaré gustoso tan pronto como los conozca, i mejoraré cada dia mas este borrador a medida que un estudio mas detenido i una observacion mas profunda me faciliten los medios de servir mejor a la ciencia i a mi patria.

No dejaré de recordar a los profesores que adopten este texto para sus lecciones que la fuente de sus principios está en el precioso libro de M. Ahrens titulado ***Filosofía del Derecho***, sin cuyo apoyo careceria de utilidad mi trabajo, a lo ménos en la Primera Parte, ya que la Segun-

da no contiene otra cosa que los principios de la *Política constitucional* que es una ciencia de pura aplicacion.

ELEMENTOS

DE

DERECHO PUBLICO CONSTITUCIONAL TEORICO POSITIVO I POLITICO.

NOCIONES PRELIMINARES.

1.° Idea de la lei i su sancion.—2.° Del derecho i su division.—3.° Idea del derecho público.—4.° Fundamento del derecho constitucional.—5.° Division de este curso.

I.

Idea de la lei i su sancion.

La existencia del hombre está tan íntimamente relacionada con la de los demas seres de su especie i con la naturaleza misma, que no puede concebirse asociacion ninguna en la que no sea necesario definir, fijar i deslindar las relaciones i los intereses de los asociados. Hé aquí la obra de la *lei*, la cual en último análisis *es un precepto que tiene por objeto declarar primitivamente un derecho i una obligacion, que emana de una autoridad suprema i competente, que va acompañado de una sancion i dirijido a las acciones voluntarias del hombre.*

La lei no puede llenar su objeto sino posee estos caractéres constantes i necesarios, porque no podria servir de norma a las relaciones del hombre, sino estuviera revestida de la suficiente fuerza coercitiva para imponer su mandato i si no se dirijiera a las acciones libres, que son las únicas que admiten direccion.

Este es el sentido propio i primitivo de la palabra *lei*, pero todavia la usamos en otro metafórico, cuando significamos con ella el órden en que se suceden los fenómenos de la naturaleza. No hai duda que en el universo físico i moral existe una sucesion, un encadenamiento de causas i de efectos, en virtud del cual se reproducen todos sus hechos de una manera admirablemente uniforme: ese órden, esa harmonia asombrosa, a que la naturaleza inerte i la intelijente viven sujetas, supone, pues, ciertas reglas constantes dictadas por el autor i conservador de todas las cosas; así, es mui lójico llamar *leyes de la naturaleza* a estas reglas, puesto que en ellas observamos mas o ménos los mismos caractéres que en los preceptos humanos que apellidamos con el nombre de *leyes*.

Tanto la lei humana como la lei natural obran sobre el hombre por medio de la conminacion i de la esperanza, hermanando el bien individual con el bien jeneral que ámbas procuran; i *la pena o recompensa que ofrecen* es lo que constituye *su sancion*. La de la lei humana que se llama tambien *sancion política* o *legal* consiste en la pena que se aplica a las acciones condenadas o prohibidas como contrarias al bien del hombre i en la recompensa que se ofre-

cia a las virtudes sociales que se consideran dignas de premio. La lei natural, sin embargo de que lleva en sí el sello de la sabiduría e inmutabilidad de su autor, tambien está expuesta a infracciones, porque el hombre usa muchas veces de la libertad moral de que está dotado para satisfacer sus pasiones i hollar los deberes que le impone la naturaleza; sus sanciones son: 1.ª la *natural* que consiste en las penas i placeres que, independientemente de la intervencion humana, afectan física o sicolójicamente al hombre, i que toma en este segundo caso el nombre de sancion de la *conciencia*, si el alma se da a sí misma testimonio de la irregularidad de sus actos, o de *sancion relijiosa* cuando la afecta la idea de los premios o castigos establecidos para la vida futura; 2.ª la *social* o *simpática*, que se refiere a lo que el individuo padece o goza por consecuencia de las relaciones domésticas o personales que le ligan con los de su especie; i 3.ª la *popular* o de la *vindicta humana*, que comunmente se llama de la *opinion pública*, i consiste en los bienes i males que pueden resultarnos de la decision de la sociedad sobre nuestra conducta.

II.

Del derecho i su division.

Pero la lei no es anterior al *Derecho*, sino que deriva de él su fuerza, supuesto que para fijar las relaciones del hombre i procurarle su bien, debe ser la expresion justa del *conjunto de las condiciones externas e internas dependientes*

de la libertad i necesarias al desarrollo i realizacion del fin asignado al hombre por su naturaleza, que es lo que se llama *Derecho*. Para comprender mejor esta definicion, es preciso advertir que el fundamento i fin del derecho es el hombre, porque el derecho tiene su razon en la necesidad del desarrollo del ser intelijente i se refiere al cumplimiento de su fin racional. Por esto el *sujeto*, es decir, el poseedor del derecho, es el hombre; i el *objeto*, esto es, el contenido del derecho, es todo aquello que puede considerarse como una *condicion* dependiente de la voluntad del hombre, para que este pueda cumplir sus fines racionales. Tales condiciones son por una parte las *cosas* del mundo exterior que están sujetas a la actividad del hombre i destinadas a su servicio, i por otra, las *acciones* dependientes de la intelijencia i voluntad del individuo. Todas estas condiciones físicas e intelectuales forman el objeto o contenido del derecho.

Para hacer una division jeneral i comprensiva del derecho, atenderémos a las fuentes de donde proceden sus principios i a la aplicacion que tienen estos mismos principios: en cuanto a lo primero se divide el derecho en *natural* i en *positivo* o *social*, i en cuanto a su aplicacion, en *privado* i *pública*, porque o bien se refiere i aplica a la vida individual i privada del hombre, o bien al cumplimiento del fin racional de la sociedad humana.

El *derecho natural* tiene su fundamento inmediato en la naturaleza del hombre i de ella deduce sus principios. No está formulado en un cuerpo de disposiciones escritas, i sin embargo podria considerarse como

el conjunto de las leyes impuestas por el Ser Supremo al hombre para el desarrollo de sus facultades i extension de sus relaciones con los demas seres de la creacion: pero considerado científicamente, *es el derecho que la filosofía enseña deducido de la naturaleza del hombre i conforme al destino que este debe cumplir*, i en tal caso podria reemplazarse ventajosamente su denominacion por la de *Filosofía* o *Ciencia filosófica del derecho*.

El derecho positivo o *social* saca su fuerza de la razon i de la voluntad de los hombres, i es propiamente *el conjunto de todas las leyes humanas, las cuales son la expresion mas o ménos completa, mas o ménos exacta del derecho natural*. Con todo, su carácter es mas preciso i determinado que el de éste, i sin embargo de que se compone de una multitud de decisiones relativas a una infinita variedad de asuntos, las cuales no pocas veces son mal coordinadas i defectuosas, puede admitir varias subdivisiones lójicas, segun son diversos los grandes intereses a que aquellas se refieren.

Pero el derecho natural i el positivo tienen un punto de contacto en el que se identifican, por cuanto este no hace otra cosa que aplicar a las diversas modificaciones de la sociedad civil los preceptos que Dios ha impuesto a la humanidad para su bien i progreso. El lejislador por tanto debe esforzarse en descubrir estos preceptos por medio de la recta razon i auxiliado de la experiencia para realizar los altos fines de la naturaleza humana i encaminar de un modo conveniente a la sociedad aquella

inclinacion que arrastra irresistiblemente al hombre a su felicidad i perfeccion. Así puede establecerse que su mision se reduce a consultar con sus disposiciones la felicidad i progreso de la sociedad, imponiendo resistencia a las acciones dañosas e impulsando las que se dirijen a aumentar el bienestar comun, sin perder jamás de vista que el mayor bien social no puede hallarse sino en lo justo i verdadero.

Por consiguiente, el derecho positivo existe primero en la conciencia, ya que lo justo i lo verdadero constituyen su fondo; pero como toma formas diversas a causa de las preocupaciones, de las costumbres i aun del carácter de cada pueblo, es claro que en último resultado no es otra cosa que una asociacion de principios universales i de máximas nacionales, de axiomas de la razon i de adajios políticos, apareciendo colocado entre la filosofía i la historia que lo han creado i de las cuales se distingue enteramente.

III.

Idea del derecho público.

Se llama *público* el derecho en cuanto sus principios se refieren al desenvolvimiento i realizacion del fin racional de la sociedad humana.

El derecho público puede ser tambien considerado en cuanto a las fuentes de que emanan sus principios i en lo

que respecta a la aplicacion de estos, dividiéndose por consiguiente, primero en *filosófico, positivo i político*; i segundo en *internacional o externo i nacional o interno.*

El derecho público filosófico o teórico *es la ciencia que nos enseña las nociones fundamentales de la naturaleza, de las leyes i de las diferentes esferas de accion de la sociedad.*

El derecho público positivo *es el que tiene por base de sus principios las leyes i constituciones vijentes sobre la organizacion i relaciones de la sociedad.*

El derecho público político, llamado mas propiamente *política, es la ciencia que combina los principios jenerales con los hechos sociales, dándoles aplicacion a medida que las nuevas tendencias de la sociedad indican su necesidad.* La política considerada en toda su latitud ocupa un puesto intermedio entre la filosofía i la historia del derecho, porque aprende de aquella el fin i los principios jenerales de la organizacion de la sociedad civil, i consulta en esta los antecedentes de un pueblo, el carácter i costumbres que ha manifestado en sus instituciones; i, examinando el estado actual de su cultura i sus relaciones exteriores con los otros pueblos, indica las reformas a que está preparado por su anterior desarrollo, i que, segun los datos de su estado presente, puede realizar. De aquí se deduce que la verdadera política es siempre reformadora, a diferencia de la falsa, que no tomando en cuenta las tendencias de la sociedad ni llevando la vista mas

allá de lo que es, trata de sufocar las reformas i no separa los obstáculos que se oponen al desarrollo de las ideas que se fundan en un principio social. El verdadero jenio político es aquel que, instruido en la ciencia del derecho público i comprendiendo la extension de un principio jeneral, sabe elejir los medios mas convenientes i mas conformes a la economia social para ponerlo en ejecucion i asegurarle su desarrollo regular.

Considerando el derecho público en cuanto a la aplicacion de sus principios, se le llama *internacional* o *externo*, cuando, *refiriéndose a las relaciones sociales mas o ménos íntimas que pueden existir entre todos los pueblos, fija las reglas jenerales de conducta que estos deben observar para su bienestar comun.*

Se denomina *nacional* o *interno,* cuando *concierne a la vida política de un solo pueblo,* i se subdivide en *constitucional, administrativo i penal.*

El derecho *constitucional es aquel que regla la organizacion interior i el ejercicio de los poderes de la soberanía en cada Estado, con relacion a las principales esferas de la vida i de la actividad de la sociedad.*

El derecho *administrativo es el que comprende el conjunto de reglas que rijen las relaciones de la administracion del Estado con los administrados,* i es intermediario entre el derecho público constitucional, que comprende las leyes constitutivas del cuerpo social, i el *derecho civil* o *privado,* el cual solo se refiere a las re-

laciones particulares de los ciudadanos: participa del primero por los vínculos que lo unen a la organizacion política, i del segundo por la accion que ejerce sobre los derechos i los intereses privados.

El derecho *penal expone los principios a que se ajusta el procedimiento de correccion i enmienda a que estan sujetos los delincuentes en la sociedad.*

IV.

Fundamento del derecho constitucional.

El derecho público constitucional filosófico no podrá determinar con precision i verdad los principios que deben reglar la organizacion del Estado i sus diversas funciones, sino analiza i fija previamente el gran fin que el cuerpo social tiende a realizar en su desarrollo. De consiguiente, debemos buscar la base de esta parte del derecho en la filosofía social, para tomar de ella las nociones fundamentales acerca de la verdadera naturaleza de la sociedad, de sus condiciones i de las diferentes esferas de accion que tiene, i para llegar por este medio a fijar i definir de un modo justo ese gran fin racional. Solo así se pueden establecer de un modo luminoso e incuestionable sus principios, para resolver segun ellos los problemas importantes a que den lugar las nuevas necesidades que siente la sociedad.

V.

Division de este curso.

El derecho constitucional va a ser ahora el objeto de nuestros estudios, i para la exposicion de sus doctrinas dividirémos este curso en dos partes: en la primera expondrémos los principios fundamentales de la filosofía del derecho en lo tocante a la vida social i consiguientemente a la organizacion política i sus diferentes funciones; i en la segunda harémos una exposicion del derecho positivo constitucional de Chile, segun las disposiciones de la lei fundamental vijente, agregando las observaciones políticas que nos sujiera la lei misma i los antecedentes históricos i hechos existentes, examinados i juzgados segun los principios de la ciencia.

PRIMERA PARTE.

DERECHO PUBLICO CONSTITUCIONAL TEORICO O FILOSOFICO.

SECCION PRIMERA.

DE LA SOCIEDAD I EL ESTADO.

CAPITULO I.

NATURALEZA I FIN DE LA SOCIEDAD.

1.° Naturaleza de la sociedad.—2.° Fin de la sociedad.—3.° Modo de realizar el fin social.

I.

Naturaleza de la sociedad.

No podremos establecer de un modo fijo los verdaderos principios de la organizacion política de la sociedad, sin hacer ántes algunas investigaciones jenerales sobre la naturaleza de esta i acerca del fin que debe realizar.

La idea de la naturaleza de la sociedad comprende la de su orijen i la de las leyes eternas que mantienen su existencia i dirijen su desarrollo, por lo cual es necesario

que refiramos a estos dos puntos nuestra observacion, separándonos en cuanto sea posible de las discuciones i teorias erróneas a que ha dado lugar su estudio.

Sobre lo primero es de notar que no debe buscarse el oríjen de la sociedad en los hechos mas o ménos diversos que han dado existencia a la institucion social que llamamos *Estado,* sino en la naturaleza misma de la humanidad. La sociedad está en el hombre i no puede concebirse un estado anterior a ella, porque el ser intelijente nace, se conserva i se desarrolla en la sociedad, como no podemos ponerlo en duda si atendemos a que la incapacidad física i moral que señala el primer período de su vida, sus afectos e inclinaciones, su intelijencia i el instinto de su propia conservacion, le hacen tan eminentemente sociable, que no puede existir sin la ayuda i concurso constante de los demas seres de su especie.

Pero nacida la sociedad con el hombre mismo, se conserva, organiza i perfecciona en virtud de las leyes que gobiernan el universo moral, o mas concretamente hablando, en virtud de las facultades que el hombre ha recibido del omnipotente para su conservacion i perfeccion. Estas leyes no son fatales como aquellas a que está sujeto el universo físico i los seres que no estan dotados de razon; al contrario llevan en sí el carácter de libertad que se halla esencialmente comprendido en las facultades del hombre. La sucesion de causas i de efectos que constituye la existencia de tales leyes no se opera sin la participacion del hombre, porque teniendo este una parte efectiva en su destino, la accion de aquellas causas se

desarrolla en virtud de los actos espontáneos de la voluntad i es enteramente el resultado de la actividad humana.

Con todo, las leyes del universo moral tienen diversa aplicacion o se desenvuelven de distinto modo segun el impulso que recibe la voluntad del sentimiento i de la intelijencia, que son las dos facultades fundamentales del hombre. El sentimiento, no hai duda, es libre, pero no lo es tanto como la intelijencia; es una facultad de recepcion i asimilacion i no de produccion e invencion como la intelijencia; por esto es que ámbas desempeñan diferentes funciones en la vida social, i es preciso que la intelijencia ejerza una accion influente i continua para que el hombre se aparte de los hábitos dañosos i se dirija por las ideas i los dictados de la razon. El sentimiento es, pues, por su carácter natural, estacionario, es el *elemento conservador* en la vida humana i resiste a separarse de los objetos que han llegado a serle familiares; miéntras que la intelijencia es el *elemento innovador i progresivo* i trabaja constantemente por la mejora de la condicion humana.

En la infancia de las sociedades predomina el sentimiento, i estas se dirijen jeneralmente por los instintos i las pasiones, sin que la intelijencia tenga mas fuerza que la necesaria para servir a las afecciones, inventando una organizacion social propia a satisfacerlas. Pero con este mismo ejercicio se ilustra poco a poco la intelijencia i adquiriendo la suficiente enerjía para encaminar las pasiones, se o-

cupa en modificar la organizacion social con arreglo a los principios del bien i de la justicia: las resistencias que encuentra en esta nueva accion a veces son tenaces, mas al fin la lucha comunica a la sociedad un nuevo espíritu que le da fuerza para combatir constantemente por la supremacia de la razon i de la libertad, como elementos principales en la organizacion de la vida humana.

Las costumbres, los hábitos que ha contraido el pueblo sirven siempre de punto de apoyo al sentimiento, que a fuer de conservador se opone a la accion de la intelijencia. Las costumbres son en gran parte el resultado de las opiniones o preocupaciones que se difunden en cierta época sobre la vida, sobre las relaciones del hombre con sus semejantes, con el mundo i con la divinidad; i el sentimiento obra en el hombre de modo que le adhiere a ellas i le identifica con su existencia, por mas que a causa de lo erróneo de las opiniones, sean tambien falsas las costumbres i no pocas veces atroces. Mas afortunadamente la intelijencia puede correjirlas, purificando su fuente, i por eso es que la cultura de las costumbres viene constantemente como consecuencia del desenvolvimiento de las ideas i se verifica por leyes análogas a las que rijen la cultura intelectual de la sociedad. De aquí procede la influencia recíproca de las costumbres en las leyes i de estas en aquellas, porque si bien es efectivo que las leyes que se establecen en una época llevan en sí mas o ménos marcado el sello de las costumbres reinantes, es tambien evidente que si esas leyes se for-

man segun las nuevas ideas de justicia i en razon de los principios de la verdadera política, modifican a su vez las costumbres de la sociedad, aunque sea de un modo lento e insensible. Así se puede establecer que aun cuando el principio conservador sea el mas fuerte en esta lucha, el elemento racional i progresivo influye en las instituciones sociales i cada triunfo que obtiene liberta a la sociedad de alguna de las trabas que se oponen a su marcha natural.

Estas son las leyes eternas que mantienen la existencia de la sociedad i dirijen su desarrollo, i las que importa conocer para tener una idea exacta de la naturaleza de esta i de su destino.

II.

Fin de la sociedad.

Examinada la naturaleza de la sociedad humana, nos importa conocer el fin racional que tiene i que debe realizar, porque la determinacion precisa de este fin es indispensable para la organizacion de los poderes políticos, los cuales no son mas que los verdaderos instrumentos que deben emplearse para su consecucion.

Esta cuestion ha sido jeneralmente desatendida i la idea del fin social no ha sido expresada sino por términos vagos que se prestan a diversas interpretaciones i

que pueden tener una aplicacion funesta i contraria a la libertad i moralidad del hombre. En efecto, cuando se dice que el fin de la sociedad humana es *el bien o felicidad jeneral, el interes de todos, o la utilidad comun*, no se fija ni determina con pricision i exactitud la idea que se quiere expresar. El fin social se ha confundido tambien con el fin político del Estado sin embargo de ser marcada la diferencia de ámbos, i este error ha conducido a contradicciones i dificultades que ofuscan i embrollan la verdadera organizacion de los poderes políticos, dando al Estado atribuciones vastas i extensas que no pueden comprenderse en su limitada esfera de accion.

La sociedad como agregacion de hombres no puede tener otro fin que el que se funda en la naturaleza humana. El bien del hombre consiste en el desarrollo de sus facultades i de sus relaciones con el órden jeneral de los seres del universo, porque está destinado a desenvolverse sucesivamente por su propia naturaleza; i asi su fin racional no puede consistir en otra cosa que en la perfeccion i extension de esas mismas facultades i de esas relaciones con sus semejantes, con el órden natural i con el Ser supremo. Este fin es el mas cierto i el mas suceptible de una aplicacion jeneral, i, admitiendo una vida futura, no se puede concebir otro fin en el hombre que el desarrollo contínuo de su naturaleza interior i el engrandecimiento constante del círculo de su vida. Mas para alcanzar este bien deben conocerse los fines particula-

res en que se resuelve i es preciso crear para cada uno de ellos una esfera de actividad, dentro de la cual se realize por medio de la asociacion de todos los individuos que hagan de cada fin particular la vocacion de su vida. Asi es como la sociedad humana debe dividirse i organizarse en sociedad política, relijiosa, científica, industrial, i proseguir en dominios diferentes i con organizaciones especiales los varios fines en que se divide el bien jeneral. Por consiguiente se ve que el fin de la sociedad no difiere del del hombre, sino en cuanto se realiza en una escala mayor i de una manera mas perfecta por la reunion de los hombres asociados.

Los filósofos que identifican el fin social con el fin político del Estado han creido que aquel es diferente del fin del hombre, porque dicen que el suponerlos iguales seria envilecer al hombre, encerrándole dentro de los límites de la existencia presente i autorizando al poder público para que impusiese leyes á su actividad; de todo lo cual naceria infaliblemente el despotismo i no la felicidad de los asociados. En efecto, serian ciertas tales consecuencias, si el fin social fuese lo mismo que el fin del Estado, porque siendo el Estado una institucion particular que tiene por objeto la aplicacion, el mantenimiento i el desenvolvimiento del principio del derecho, i que emplea para la realizacion de este principio todos los medios de fuerza que estan a su disposicion, es claro que no podria sin arbitrariedad i despotismo propender al cumplimiento de los fines que la naturaleza ha confiado a la intelijencia i á la

libre voluntad del hombre. Mas la sociedad es un ser libre i moral, i su direccion debe ser esencialmente libre, para que sea compatible con la dignidad i personalidad humana. Su fin no puede ser diferente del fin del hombre porque la sociedad no es otra cosa que la expresion de la naturaleza del hombre en toda su extension, i le representa completamente, sin necesidad de aniquilar sus facultades i tendencias naturales. El hombre no está limitado al círculo de la vida presente, porque es inmortal, i la sociedad debe estar organizada de modo que le facilite las condiciones que pueden llevarle al cumplimiento de su destino futuro, i por cuya razon es absurdo creer que la sociedad tiene un fin mas limitado que el del hombre i que su influencia está ceñida a la vida actual del ser intelijente. El despotismo que se teme sancionar se evita ménos con la separacion que por la identificacion del fin del hombre con el de la sociedad, porque cuando los intereses de este en jeneral se establecen como base de los intereses sociales, la sociedad no puede desconocerlos: verdad es esta que permanece intacta a pesar de la consideracion de que alguna vez se haya desconocido con pretestos erróneos o arbitrarios.

III

Modo de realizar el fin social.

Entre los varios sistemas que se han adoptado para la

realizacion del fin del hombre i de la sociedad hai dos que se disputan la preferencia; el que se funda mas o ménos en la *fuerza física i moral* puesta en ejercicio por las autoridades sociales i aplicada a la vida i actividad humana; i el *sistema liberal*, que es el que, concebido por la filosofía i aplicado despues a la reforma de la Iglesia i del Estado, ha invadido en nuestros dias casi todas las esferas de la actividad social.

El sistema de la fuerza, que ha sido adoptado en el órden civil i político, tanto como en el relijioso, moral e intelectual, es el mas vicioso, porque contraría la naturaleza moral del hombre i ha detenido siempre el desarrollo social. La historia nos demuestra que el progreso que se ha hecho en las instituciones civiles ha tenido que luchar con los obstáculos insuperables que le han opuesto las autoridades que se atribuyen la mision de dirijir la vida social, sin hacer otra cosa que atizar las discordias intestinas i las guerras exteriores por medio de la fuerza empleada para mantener en la servidumbre a los asociados. Pero este sistema de fuerza que ha mantenido el yugo moral i material que pesa sobre los pueblos, paralizando todas las facultades, todas las tendencias progresivas de la sociedad, está ya casi vencido por el espíritu de la verdad que ha hecho rápidos progresos en todas las esferas de la actividad social. Las instituciones i las doctrinas antiguas se mantienen hoi dia como una especie de ruina que recuerda a los hombres que se trata de edificar despues de haber destruido, que se trata de reunir en un solo cuerpo de doctrinas todas las ver-

dades que han triunfado i que deben traer a la humanidad el camino de un progreso mas pacífico i de una felicidad mas jeneral. Tan ciertos son estos hechos que los partidarios mismos de este sistema no se atreven a profesarlo abiertamente i aun se valen de la libertad para disfrazar sus miras i reconquistar su poder perdido, lo cual es un verdadero homenaje al espíritu nuevo. El principio del sistema de fuerza está ya reconocido como falso i sus consecuencias no tardarán en desaparecer del todo.

El sistema que se encamina a reemplazar al anterior es el que se funda en la libertad, el cual despertando i fortificando las facultades humanas, ha ensanchado la esfera de la intelijencia i la de la actividad social. Pero este sistema por sí solo no puede realizar el fin del hombre ni encaminarnos a la mejor organizacion política, ántes bien su aplicacion esclusiva i absoluta está sujeta a graves inconvenientes. Observando lo que pasa en los paises que lo han adoptado, mas o ménos completamente, vemos que, hallándose entregado cada individuo a su intelijencia i a sus propios esfuerzos, se ha sucitado una lucha entre todos los intereses i entre todas las fuerzas individuales, en la cual triunfan, nó los mas fuertes en intelijencia i en moralidad, sino los mas valientes para hacer prevalecer, a merced de la libertad ilimitada, sus pasiones viciosas sobre las facultades morales mas nobles. La falta de union que esto produce trae por consecuencia la dislocacion de las fuerzas sociales i el triunfo del individualismo sobre los intereses jenerales de la sociedad. En tal estado de cosas, las mejo-

res ideas, las reformas útiles no pueden hallar aplicacion i vagan aisladas e inciertas por los espíritus, de modo que no tienen consistencia; i no habiendo sido sometidas al exámen comun, son condenadas como incapaces de una aplicacion práctica i jeneral. De aquí nace que se mantengan todavía en pié muchas falsas i erróneas doctrinas i que aquellas que han sido reemplazadas por otras mas conformes con la naturaleza humana no hayan perdido aun su prestijio anterior. No es menor el desórden que se nota en la moralidad, porque los cambios que esta ha experimentado por la influencia del sistema liberal, la han alterado mas bien que desarrollado: han desaparecido, es verdad, aquellas antiguas reglas que bajo fórmulas exteriores abrigaban la hipocresía i la hacian necesaria, pero, abandonando la moralidad el principio del deber, ha consagrado los principios del egoismo i del interes propio; i las consecuencias de este falso proceder han sido ya bien funestas a la sociedad.

El resultado de estos hechos ha contrariado el desarrollo i perfeccion del sistema liberal, porque ha retraido o ha atemorizado a los espíritus débiles, i ha suministrado armas a los partidarios del sistema absoluto i de la fuerza. Aquellos se han asustado de los desastres i de los errores que naturalmente ha ocasionado esta especie de inversion i han abjurado el nuevo sistema o por lo ménos lo han mirado con desconfianza; i estos se han alegrado de esas consecuencias i se han valido de ellas mismas para defender las antiguas doctrinas i aun para reconquistar su reinado. Con todo, semejantes males afortu-

nadamente no carecen de remedio, por que si proceden de la aplicacion del principio esclusivo de la libertad individual, debemos buscar otro principio que, sin destruir el primero, establezca mas o ménos entre los hombres una comunidad de miras i de intereses, que haga posible la direccion i coordinacion de los esfuerzos de todos, completando asi el sistema liberal i desnudándolo de sus malas consecuencias.

Este principio es el de la *Asociacion*, modo verdadero i completo de realizar todos los objetos importantes de la sociedad. La asociacion debe ser en adelante la palanca de la actividad humana, el medio de unir i combinar todas las fuerzas que dirijen al progreso, todos los elementos que se hallan separados por haber salido de la esfera que les está asignada en el verdadero equilibrio social. Ella es el único arbitrio que hai de conciliar la libertad con la razon i la voluntad comun, por que la razon, siendo la facultad de todos los hombres, tiene el poder de asociarlos i de hacer triunfar en ellos las verdades jenerales. La asociacion no solo armoniza las intelijencias i las voluntades, sino que tambien da un gran prestijio a las ideas que por su medio se quieren realizar, puesto que todos los individuos sienten instintivamente que una idea que atrae muchas intelijencias contiene una verdad, porque esta no es individual, sino jeneral i comun, i como reflejo de la razon tiene el poder de asociar. Por consiguiente toda asociacion impone respeto, inspira confianza, despierta las simpatías,

CAPITULO II.

IDEA DEL ESTADO.

1.°—Esplanacion del principio del derecho, su diferencia de la moral—2.° Establecimiento social del derecho o del Estado.—3.° Naturaleza i fin del Estado.

I.

Esplanacion del principio del derecho, su diferencia con la moral.

PARA formarnos una idea exacta del Estado i determinar a punto fijo el principio social que representa, necesitamos primero estudiar este principio i conocer su extension.

Como el fin que el hombre está destinado a realizar es un resultado preciso de su naturaleza física e intelectual, es necesario conocer las disposiciones i facultades de esta naturaleza i el desarrollo sucesivo que esperimenta, para

saber cual es ese fin, cual la conducta que debe tener el hombre i cual la que los demas deben observar con él para conformarse con las leyes que rijen a la humanidad. El *derecho* comprende solo una parte de la conducta del hombre, i no abraza la manera completa de conducir i arreglar toda su vida i desarrollo, porque no es una ciencia o arte que se refiera a la vida física o a la educacion intelectual, ni tampoco está a su cargo la moralidad, que es un hecho interior de la conciencia del hombre.

Del estudio de la naturaleza humana sacamos por resultado jeneral que el hombre está en relacion con el universo entero, i que por tanto tiene el deber de desenvolver esta relacion, aplicando su intelijencia al conocimiento de todas las cosas para ensanchar sus miras, elevar sus sentimientos i someter por la razon todas las fuerzas de la naturaleza, con el objeto de facilitarse su propio desenvolvimiento i aumentar la suma de su bien. De consiguiente ya que el hombre no está limitado a la esfera de su individualidad i supuesto que está en contacto con el órden jeneral de las cosas, no debe obrar por motivos puramente personales, sino de conformidad con ese órden universal, tratando a sus semejantes i a los demas seres animados como conviene a su naturaleza i segun el lugar que corresponde a cada cosa en el órden jeneral. De estas verdades se deduce que el fin del hombre, o el *bien* qne por su destino debe realizar, consiste en el desenvolvimiento integral de todas sus facultades i relaciones conforme al òrden jeneral i a la naturaleza de cada ser en particular.

Los *deberes* del hombre se refieren al cumplimiento de este fin, en todas sus partes; i como su destino no es instintivo como el del bruto, sino racional i moral, por cuanto debe cumplirse en virtud de su libre voluntad, los deberes del hombre son todos deberes morales, i comprenden toda su vida física e intelectual. Asi la *moral*, o la ciencia del bien humano, abraza la vida del hombre en todas sus partes i relaciones; pero solamente bajo un aspecto, esto es, en cuanto el hombre debe obrar sin renunciar a la independencia de su juicio, en todo aquello que depende siempre de su libre voluntad, de su buena intencion, porque estos deberes no se podrian hacer ejecutar por la fuerza, sin que perdieran todo su valor: por ejemplo, la gratitud no tendria valor moral ninguno, si se impusiera por la violencia, asi como no lo tendrian tampoco las acciones que no fueran el resultado de motivos puros i desinteresados, aunque produjesen el bien. La moral exije por una parte la buena voluntad, i por otra la pureza de los motivos, el desinteres; por tanto las obligaciones que impone no son idénticas con las del derecho, puesto que este permite el empleo de la fuerza para hacer cumplir las suyas, i no presupone la pureza de los motivos. La ciencia del derecho no es pues un capítulo de la moral, no es ni la moral privada ni la moral pública o social: el derecho i la moral se fundan en relaciones de un carácter enteramente distinto.

Para la realizacion del fin del hombre, es decir, para que este desenvuelva las facultades de que está dotado i las diversas relaciones que es capaz de contraer, se ne-

cesita un gran número de *condiciones*, o de medios necesarios al efecto, que los hombres deben buscar i procurarse recíprocamente. Estas condiciones son de dos especies: las unas son *físicas* e independientes de la voluntad humana, porque la naturaleza es quien las suministra, i las otras son *voluntarias o libres* porque dependen de la voluntad i actividad de los hombres. La moral impone a estos los deberes necesarios a la consecucion de su fin, les manda hacer todo lo que puede contribuir a su perfeccion, i por consiguiente les impone el deber de procurarse las condiciones necesarias a este objeto; pero la exposicion de estas condiciones pertenece al dominio de otra ciencia particular, que es el *derecho*. Este proceder es propio del carácter de la moral, que siendo la ciencia jeneral de la conducta del hombre, interviene en todas las demas ciencias i artes que tienen relacion con la vida humana sin quitar a ninguna su especialidad: así ella prescribe al hombre que tenga cuidado con su vida i el desarrollo de su cuerpo, abandonando sin embargo a la hijiene i a la medicina los preceptos de la salud; le ordena cultivar su intelijencia, sin comprender en sí las ciencias i las artes; le obliga a buscar las condiciones necesarias a su fin, dejando a la ciencia del derecho la determinacion de estas condiciones. Por esto hemos dicho en otro lugar que el derecho es el conjunto de las condiciones dependientes de la voluntad humana i necesarias al cumplimiento del fin del hombre; porque realmente las condiciones voluntarias son las que tienen un carácter propio, per-

teneciendo por eso al dominio del derecho, i las condiciones físicas no entran en este dominio sino en cuanto pueden ser suministradas por el hombre.

En efecto, la vida humana en toda su extension depende de los medios o condiciones que están al alcance de los hombres i no podria mantenerse sin el auxilio del derecho: se dice que el niño tiene derecho de ser educado, porque esta es una condicion de su desarrollo, i una condicion que no depende de él sino de la voluntad de los otros; se exije que la sociedad ofrezca a cada uno los medios o condiciones que le permitan cultivar sus disposiciones naturales i seguir su vocacion; se quiere en fin que todas las relaciones del hombre esten de tal modo arregladas que no pugnen entre sí, por ser esta una condicion precisa del bien individual; i semejantes exijencias no pueden satisfacerse sino por medio del derecho, porque solo a él corresponde esponer i fijar todo aquello que puede considerarse como una condicion necesaria a la realizacion del bien social.

En suma, el *derecho* se distingue claramente de la *moral:* esta impone a cada hombre el deber interior de cumplir su fin i le ordena ser justo, obrar conforme a derecho, esto es, llenando respecto de sí mismo i de los otros las condiciones necesarias al desenvolvimiento comun; pero se dirije a la conciencia i a la buena voluntad. Al contrario el derecho tiene un carácter enteramente exterior, porque sin fijarse en la intencion ni en los motivos de las acciones, se refiere solo a las relaciones condicionalcs de la vi-

da humana i las manda cumplir sin tener cuenta con la buena o mala voluntad del que debe obedecer sus preceptos: el derecho se debe ejecutar de grado o por fuerza, porque lo que es una condicion de la vida i del desarrollo de todos, no debe dejarse al arbitrio de nadie. La justicia en fin regla las acciones i relaciones exteriores del hombre, abandonando la moralidad a la conciencia, cuyos secretos no tiene que escudriñar, i a la educacion, a la cual suministra las condiciones de su organizacion.

El derecho se extiende a toda la vida humana, esto es, a todas las relaciones físicas e intelectuales i a todos los fines racionales, individuales o sociales en que se divide el bien del hombre; pero solo por el lado condicional, esto es, en cuanto dependen de las condiciones que deben cumplirse para que puedan existir i desarrollarse.

A causa de este carácter, el derecho respeta en todo sentido la libertad individual, en cuanto se aplica a la vida i a la conducta personal, siempre que por un abuso de ella no se dañe a los demas miembros de la sociedad. El derecho no obliga a ningun hombre a hacer lo que es un bien para él solo, ni puede conducirle a su fin a pesar suyo; cada uno es dueño de su destino, su deber moral consiste en cumplirlo i su derecho consiste en que se le suministren las condiciones exteriores necesarias para alcanzarlo: esta accion del derecho hace imposible todo despotismo que impida la libertad personal.

II.

Establecimiento social del derecho.

Como cada idea fundamental que abraza un conjunto de hechos sociales exije una institucion social que la represente i vele sobre su aplicacion, es natural tambien que el derecho, que comprende las primeras condiciones de la existencia, haya encontrado pronto una autoridad i formas sociales que procuren su ejecucion, segun el grado de civilizacion de cada época. En efecto, donde quiera que los hombres vivan reunidos, han debido reconocer las condiciones de su coexistencia i tambien una autoridad que vele sobre la observancia del derecho, en el cual se comprenden aquellas condiciones; i como este es un hecho necesario en todas las épocas de la vida del hombre, se sigue que el estado natural de este es el estado de derecho. Saliendo el hombre de una familia, ha debido recibir en ella los primeros cuidados i las condiciones indispensables a la vida humana; i siendo la familia la primera situacion natural del jénero humano, es tambien la primera institucion de derecho, porque en ella se suministran al hombre las primitivas condiciones de su existencia i de su desarrollo: la familia forma pues el primer grado del estado de derecho entre los hombres o del *Estado* propiamente dicho; en otros términos, es el primer establecimiento social del derecho.

Es verdad que este primer Estado ha sido mui imper-

fecto, porque no se llenaban en él las condiciones de la vida sino instintiva i parcialmente; pero la necesidad del desarrollo i del engrandecimiento del círculo social ha obligado despues a las familias a constituirse en tribus o pequeñas poblaciones, reconociendo una autoridad que vele sobre el mantenimiento del derecho, i estas se han reunido en sociedades mayores llamadas comunmente *Estados.*

Muchas i diversas han sido las circunstancias que han dado oríjen a la existencia de estos Estados, pero no entra en nuestro propósito el hacer la historia de ellas, porque para estudiar la naturaleza i fin del Estado no necesitamos tocar la cuestion de su oríjen histórico, en razon de que no puede darnos luz alguna la consideracion de este oríjen para penetrar en la verdadera naturaleza del Estado, la cual tampoco ha podido manifestarse de modo alguno sino mui imperfectamente en lo pasado.

III

Naturaleza i fin del Estado.

Con estos antecedentes procuremos ahora señalar de un modo fijo la naturaleza i fin del Estado, estableciendo el principio social que este debe representar, desenvolver i poner en ejecucion. Hemos indicado ántes que el bien o fin del hombre i de la sociedad humana se resuelve en muchos fines particulares, cada uno de los cuales exije para su mas

completa realizacion una asociacion distinta i organizada de la manera mas adecuada al efecto. Por consiguiente no cabe duda que la sociedad debe dividirse en tantas sociedades particulares cuantos son los fines principales en que se divide el fin social; i como estos fines existen para el hombre i la sociedad en la moral, la relijion, las ciencias, las artes, la industria, el comercio i el derecho, para cada uno de las cuales debe haber una esfera particular de actividad, es evidente que todas aquellas sociedades particulares son las que se proponen respectivamente el desarrollo *moral, relijioso, científico, artístico, industrial, comercial i jurídico i civil o político* del hombre i de la humanidad.

Entre estas sociedades se encuentra una cuyo objeto principal consiste en la aplicacion del derecho i de la justicia; esta institucion social existente es el Estado, como sociedad civil i política, el cual proclama este fin i lo abraza como principio regulador de su organizacion i de sus leyes. Por tanto, el fin del Estado consiste en la aplicacion i desenvolvimiento del derecho, porque este es el principio social cuya realizacion le está encargada.

Esta verdad que se funda en la experiencia i en la doctrina que hemos emitido acerca del principio del derecho nos da a conocer de un modo indudable la naturaleza del Estado i la extension de su esfera de actividad. Ahora puede verse que la diferencia que hemos establecido entre la moral i el derecho no es solo de necesidad lójica, sino tambien de gran importancia para determinar los límites de la intervencion

del Estado en las otras esferas de la vida i de la actividad humana. Si el Estado, que es la institucion social encargada del mantenimiento i aplicacion del derecho, pudiese comprender la moralidad del hombre, empleando las fuerzas de que está investido en la realizacion de los deberes morales, desapareceria toda libertad de conciencia. La actividad del Estado, no hai duda, se extiende a todos los dominios del órden social, pero solo para suministrarles las condiciones exteriores de su desenvolvimiento, i separar los obtáculos que a él se opongan; puede venir en su socorro, pero guardándose de intervenir en su movimiento interior i de subordinar los principios de su organizacion al principio político. Nada de lo que es humano i social es extraño al Estado, pero no puede dominar todas las fuerzas, todas las esferas sociales, sino solo seguir sus movimientos, para promover sus progresos: el principio de justicia, o la distribucion de los medios sociales que necesita el hombre para conseguir sus fines, es lo que constituye la mision del Estado.

Los estados civilizados reconocen que el principio del derecho es la base de su organizacion i el fin de su actividad, pero por una parte lo han comprendido imperfectamente en su contenido i en sus consecuencias, i por otra no lo mantienen intacto, o porque lo subordinan a otros fines, o porque lo confunden con otros principios diferentes, los cuales estan representados en la sociedad por otras instituciones. La institucion civil i política llamada Estado, despues de haberse emancipado de la institucion relijiosa, se há arrogado i ejer-

cido la tutela de todos los demas negocios humanos. Esta tutela ha podido ser lejítima miéntras que el desarrollo de las demas instituciones sociales no ha adquirido bastante enerjia para que estas se dirijan por sí mismas; pero hace mucho tiempo que ha llegado a ser ya opresiva i ha detenido el progreso de la actividad humana. Es verdad que hasta ahora solo la relijion i el derecho se han constituido socialmente por medio de la Iglesia i el Estado; pero las sociedades propenden en su progreso al desarrollo libre e independiente de la industria, del comercio, de las ciencias i de las artes, i se hacen esfuerzos para dar a estas esferas de actividad una organizacion que les sea propia a fin de garantirlas contra las influencias de otros poderes, cuya intervencion altera mas o ménos su carácter i pone trabas a su perfeccion. Con todo nuestra vida social se halla aun privada de muchas organizaciones, cuyos jérmenes existen, pero que distan mucho del grado de fuerza i desarrollo a que han llegado otras funciones del cuerpo social, las cuales han absorvido casi completamente la vida i la accion de los hombres i de los pueblos. Cuando todos los fines principales en que se resuelve el bien social, cuando la relijion, la moralidad, las ciencias, las artes, la industria i el comercio hayan hallado en la vida una organizacion propia, tal como la que tiene en el Estado el principio del derecho, la cual comprenda los medios que necesitan para realizarse del modo mas conforme a su carácter particular, entónces existirá aquella gran unidad social que debe reposar en el acuerdo libre

sable que en el Estado exista una ***autoridad política***, la cual, dentro de la esfera de atribuciones que se le haya designado, esté encargada de buscar i emplear en provecho de todos, los medios necesarios para la mejor realizacion del fin político. Esta autoridad es la que se llama ***poder*** o ***potestad***, en el sentido ordinario de la palabra, porque esta investida de los medios de fuerza que son indispensables, o mas propiamente, de las facultades que necesita para ejercer su accion.

Mas para formarse una idea exacta del poder del Estado no debe confundirse con la del poder social en jeneral, porque de no hacerlo así se perdería la justa independencia en que deben estar las diferentes esferas de la actividad social.

El poder social existe en la sociedad, i es en suma el conjunto de todas las fuerzas puestas en movimiento por la sociedad i sus miembros en las diversas esferas de la actividad humana. Ya emos visto que el fin jeneral del hombre i de la sociedad se compone de los fines moral, relijioso, científico, artístico, industrial, comercial i político; por consiguiente el poder social se compone tambien de los poderes encargados de realizar estos fines particulares, de los cuales no debe faltar ninguno en la sociedad, aunque no existan todos en la debida proporcion. No se puede, pues, confundir el poder político de un pueblo con su poder social, ni juzgar su cultura segun el grado de desarrollo adquirido solo bajo la relacion política; por que la riqueza i poder de una sociedad no estan en razon del po-

sanche que se dé al elemento político, sino en razon de su actividad i del mayor número de las esferas de cultura en que prosigue su desarrollo. Por esto, el poder político es débil, efímero i decadente cuando no está apoyado en el conjunto de todos los elementos sociales, aunque por otra parte sean demasiado extensas i exajeradas sus atribuciones. El mejor apoyo i la primera base del poder político está en la actividad de todos los miembros que componen la asociacion civil i que contribuyen a la realizacion del fin político; porque el Estado no puede ser fuerte sino cuando su fin es mas jeneralmente cumplido por todos sus miembros, i cuando se satisfacen en todas las partes sociales los derechos i las obligaciones de un modo enteramente conforme al principio de la justicia.

La consideracion de que solo los poderes político i relijioso se hallan constituidos i organizados, miéntras que los demas poderes sociales se hallan todavia dispersos sin formar un centro de fuerza que les sea propio, no puede servir de argumento contra esta teoría, tanto porque, atendido el progreso de las sociedades, esos poderes tienden a constituirse por sí mismos, apesar de las oscilaciones que necesariamente acompañan a todo trabajo de formacion, cuanto porque la justa separacion que debe existir entre todos ellos, segun su naturaleza especial, es la que asegura a todas las esferas de la actividad humana su independencia respectiva, i al mismo tiempo es la única garantía contra los males que sufriria la sociedad si el poder político se absor-

viese a todos los demas i anulase la accion del poder social en jeneral.

II.

Idea de la soberanía nacional.

En la sociedad existe, hemos dicho, el conjunto de todas las fuerzas i elementos sociales que constituyen su poder jeneral, porque a ella sola incumbe la realizacion del gran fin que la naturaleza le ha asignado. De consiguiente todos los poderes sociales, tanto el político, como cualquiera de los otros, nacen de la sociedad o son una verdadera emanacion de ella, de modo que jamas pueden ponerse en oposicion con las necesidades de esta, sin contrariar su oríjen i sin atacar su objeto a un mismo tiempo.

El poder que la sociedad tiene, pues, de realizar su fin natural; ese poder supremo que posee para constituirse i desarrollarse de la manera mas conforme a su naturaleza, en virtud del cual existen todos los poderes particulares que ella pone en accion en las diversas esferas de su actividad, es lo que se llama *soberanía nacional*, i mas comunmente, aunque no con tanta propiedad, *soberanía del pueblo*.

A causa de no haberse fijado con precision la idea del poder social i de no haberse definido consiguientemente la

palabra *soberanía*, empleada para significarlo, se han formado varios sistemas, mas o ménos erróneos, i se han suscitado serias discusiones sobre la soberanía del pueblo, trayendo por resultado necesario el descrédito de la verdadera teoría i no pocas veces algunos errores bien funestos que han hecho la desgracia de los pueblos. Los partidarios del sistema de la fuerza aplicada a la organizacion i direccion de la sociedad, negando la verdad i desconociendo los hechos, han protestado contra la profanacion que se hacia de la palabra soberanía, que en su lenguaje hipócrita ha significado siempre la reunion de todos los poderes políticos en una sola persona, o por lo ménos el lejislativo, el ejecutivo i el conservador, que los monarcas han acostumbrado ejercer sin separacion, haciéndose llamar *soberanos* porque están sobre todos i aun sobre la sociedad misma. Pero si la voz *soberanía* en su mas propia acepcion política representa el *poder supremo, el primero de todos los poderes*, es mui lójico emplearla para significar la primera i mas alta de todas las potestades, tal es, la que la sociedad tiene para el uso de todos los medios o condiciones necesarias al desarrollo i consecucion de su fin racional; potestad suprema, de la cual proceden todos los poderes constituidos, i a la cual deben subordinarse todos para ser consecuentes con su propia institucion.

Pero una vez reconocido este atributo de la sociedad es necesario recordar el principio establecido anteriormente, sobre que el hombre no debe obrar, para la reali-

zacion de su fin, por motivos puramente personales, sino en conformidad del órden universal, con que se halla en contacto, tratando a sus semejantes i a los demas seres de una manera conveniente a su naturaleza. I de aqui deducirémos sin dificultad que el poder de la sociedad no puede ser ejercido sino con la misma limitacion, esto es, solo en cuanto puede contribuir a su perfeccion, i desarrollo, i en cuanto debe procurarse, todas las condiciones necesarias a la realizacion de su fin. Por consiguiente la *soberania nacional* tiene su fundamento en el principio de justicia i solo en él puede hallar la sancion de todos sus actos, porque, si la sociedad se desvia de este principio, o los que ejercen a su nombre la soberanía, obra contra su propio fin i consiguientemente contra los preceptos de la razon, que es el fundamento i único orijen de la justicia. I no se crea que al establecer que la soberania nacional es limitada sentamos un principio contradictorio, que destruye el poder social en su base, porque precisamente este poder no existe en la sociedad sino para la consecucion de su fin racional, i nada seria mas contrario a este fin que un poder ámplio i absoluto, en virtud del cual fuese posible apartarse de los dictados de la razon i de la justicia. Mas no es este el único carácter de la soberanía nacional; ella es tambien inalienable, porque la sociedad no podria despojarse de su poder jeneral en favor de una persona o de muchas sin contrariar su propio fin, puesto que renunciaria por este solo hecho a la mas preciosa de las prerogativas, al atributo esencial de su personalidad co-

lectiva. En consecuencia, la soberanía es tambien imprescriptible, por manera que aun cuando por largo tiempo se halle toda la suma del poder social en manos de un hombre o de varios, la nacion jamas pierde el derecho natural de arreglar sus intereses i de procurarse las condiciones necesarias al desarrollo de su fin social.

Esto es lo que la filosofía nos enseña en cuanto a la soberanía nacional, considerada en sí misma; i en lo tocante a su *ejercicio*, para la constitucion del poder político, es indispensable que adoptemos tambien los principios mas conformes a la realizacion del fin social.

A este respecto el sistema que cuenta hoi dia con gran número de prosélitos es el del *sufrajio universal*, el que confiere el ejercicio de la soberanía al mayor número de los asociados, sin tomar en cuenta su capacidad. En este sistema se supone que todos los hombres son iguales, i que la igualdad por tanto debe ser la base de la organizacion política, de manera que todos los individuos de una sociedad tengan el derecho de votar las leyes o por lo ménos el de elejir a los que hayan de obrar en su nombre, para que las leyes i la autoridad sean realmente la expresion de la voluntad del mayor número.

Semejante sistema reposa sobre un principio falso, porque si bien es cierto que todos los hombres han recibido de la naturaleza un derecho igual a la vida i al libre ejercicio de sus facultades físicas i morales, no es ménos evidente que esta igualdad absoluta no puede reproducirse en el órden político, por que no podrá realizarse

jamas el fin social, ni en todo ni en parte, miéntras que las leyes i la autoridad no sean apropiadas a las necesidades de la nacion i en tanto que los hombres que participan del poder no tengan la intelijencia de las cuestiones sociales i la voluntad de resolverlas en sentido del interes jeneral. Así es fácil comprender cuan funesta es por sus desastrosas consecuencias esa ficcion que considera a todos los hombres iguales en capacidad, en interes por la cosa pública, en conocimientos, en virtudes e intensidad de voluntad, para dar a todos una parte igual en la direccion de los negocios públicos despojando a la sociedad de las ventajas adquiridas por los mas intelijentes, i sacrificando la voluntad a la indiferencia, los conocimientos a la ignorancia i la sabiduria de los consejos a la incuria.

No está todo en poseer un gobierno popular, sino en que este llene debidamente su tarea, la cual, léjos de ser sencilla, es la mas importante, la mas complicada i la mas difícil de todas aquellas a que el hombre puede consagrar sus esfuerzos. El gobierno, para llenar en cuanto está de su parte el gran fin social, no solo debe conocer las leyes existentes, sino tambien elevarse a la filosofía de la lei, al principio del derecho i de la justicia, para facilitar al hombre todas las condiciones de su desarrollo social en las diversas esferas de su actividad; no solo debe conocer la riqueza i recursos de la nacion, sino tambien distribuirlos i dirijirlos de modo que se ofrezca mas comodidad material al pobre i se le deje mas tiempo libre para ejercitar su intelijencia i desarrollar su ser; en fin de-

be estar al cabo de todas las relaciones del Estado en lo interior i con respecto a las potencias estranjeras; debe conocer sus fuerzas i poseer en suma cuantos conocimientos se comprenden en el vasto círculo de las ciencias sociales. I es fácil concebir que estas condiciones de capacidad no se encuentran en todos los individuos de una sociedad; i aun puede establecerse sin temor de exajerar que la universalidad de los individuos, a quienes se quiere dar el ejercicio de la soberanía, no posee tampoco la suficiente capacidad ni el interes que necesitaria para conocer i elejir a los hombres mas dignos del sagrado depósito de la autoridad. Fuera de esto hai un número infinito de asociados que por la posicion inferior que ocupan ó por otras varias circunstancias no podrian dar jamas un voto libre i desinteresado. Hai épocas en fin en que el ejercicio universal de la soberanía seria mas bien un obstáculo que no un medio para conseguir el progreso de la sociedad, porque las decisiones de la mayoria harian dominar la materia sobre el espíritu, el sentimiento sobre la intelijencia, é imposibilitarian el desarrollo del fin social.

Estos hechos cuya verdad resalta a la menor observacion que se haga sobre el estado actual de las sociedades modernas, arrojan una verdad inconcusa en la política, tal es, que las restricciones en el ejercicio de la soberanía son aconsejadas por la razon: la justicia i la conveniencia de la sociedad exijen pues que no se enzanche el ejercicio de ese derecho sino gradualmente i a medida que la intelijencia social se difunda entre los asociados. Por consi-

guiente, cuando reconocemos la soberanía nacional no hacemos mas que reconocer un hecho, i cuando invocamos su ejercicio para la constitucion del poder político, no podemos ménos de invocar la soberanía de la razon nacional la supremacía de la opinion ilustrada, virtuosa i progresiva, que se ha formado en la nacion.

Mas si por una parte reconocemos como un hecho necesario i providencial que las clases mas intelijentes son las únicas que deben investirse de los poderes políticos, tambien vemos por otra que estas clases estan en el deber de ensanchar la base social de los poderes, admitiendo sucesivamente a su ejercicio un número mayor de ciudadanos. No queremos formar de estas clases una aristocracia gubernativa, ni inspirarles intereses opuestos a los del pueblo, porque eso seria destruir precisamente la ventaja que deseamos procurarnos; dando el poder a la intelijencia, obedecemos a una lei de conservacion i de mejora, que rije tanto a las sociedades como a los individuos; no instituimos en fin un sistema esclusivo, porque dejamos a cada hombre la libertad de perfeccionarse i reconocemos en el Estado la obligacion de proporcionar a cada uno las condiciones necesarias al desarrollo de su ser i consiguientemente a la adquisicion de las cualidades que le habiliten para el ejercicio de la soberanía.

III.

Orijen, fin i lejitimidad del poder.

El *orijen* del poder está en la sociedad misma, porque correspondiendo a ella sola la realizacion de su fin natural, la potestad encargada de promover esta realizacion en las diversas esferas de la actividad social no puede obrar sino por el bien de la sociedad entera i en virtud de su soberanía. Por tanto es inoficioso i erróneo buscar el orijen del poder en la historia, puesto que el nacimiento histórico del poder nada decide sobre el derecho: asi nada importa que la autoridad se haya establecido por la libre sumision del pueblo, por la astucia, la violencia, la conquista o el prestijio relijioso, porque estos hechos son el resultado de antecedentes varios o de las circunstancias de una época, i no alteran el principio que la filosofía reconoce sobre el orijen del poder. Por el contrario, estos diversos accidentes se modifican i deben modificarse por el desarrollo social; porque a medida que las naciones adquieren la conciencia de sus derechos, exijen que el poder se establezca como una emanacion de su soberanía, para que no se oponga a sus intereses; i recurren al único modo racional de instituir el poder, al pacto social, en virtud del cual hacen valer su personalidad.

El *fin* del poder político no puede ser otro que el de la asociacion política, esto es, el desarrollo del prin-

cipio de la justicia i su aplicacion a todas las esferas del cuerpo social. Para realizar este fin, el poder político está investido de los medios coercitivos que el principio del derecho hace necesarios contra las resistencias individuales que lo contrarian. Mas la justicia no solo es el fin del poder, sino tambien el límite i la justificacion de sus actos; porque el poder no es bueno ni malo en sí mismo, sino en virtud del uso que de él se haga.

La *lejitimidad* del poder no es tampoco una cuestion histórica, porque aun cuando el hecho que le haya dado orijen sea injustificable, si se ejerce como lo reclama el interes i la cultura de la nacion, es lejítimo, porque se conforma al principio de la justicia. Sin embargo, es preciso confesar que los poderes siempre se resienten de la irregularidad de su orijen histórico, el cual, modificándose mui lentamente, figura como elemento en su composicion i domina sus procedimientos: por esto el poder irregular en su constitucion está obligado a purificarse en la fuente de la soberanía nacional.

IV.

Division del poder político.

De lo expuesto se infiere que el poder político es uno en su orijen i en su fin; pero atendida la manera como se aplica i teniendo en cuenta la extension i naturaleza de los intereses que representa, se divide en varias ramas, cuyas funciones son esencialmente diversas.

En cuanto al primer motivo de esta division, es preciso que examinemos de que manera recibe su aplicacion social el principo del derecho, el cual es el fin del poder político. Esta aplicacion supone dos funciones principales: en primer lugar es indispensable que el derecho sea socialmente reconocido i formulado por la *lei*. I como las relaciones sociales de un mismo jénero deben someterse a unos mismos principios reguladores, es claro que la lejislacion ha de comprender un sistema de leyes para cada una de las especies de relaciones jurídicas que existen entre los hombres. De aquí se sigue que en el Estado no puede ménos de existir una autoridad encargada de establecer i de reformar las leyes de los diferentes dominios del órden social: esta autoridad es la que ejerce el *poder lejislativo*, i la importancia de sus funciones exije que los encargados de ejercerla comprendan los intereses jenerales, conozcan las relaciones de las diferentes esferas de la actividad social i sean capaces por sus principios de hacer que la lei tenga el carácter de jeneralidad que forma su esencia.

La formacion de la lei es diversa de su administracion o aplicacion, la cual, o puede ser provocada por las contenciones que se suscitan entre los particulares o entre estos i las autoridades constituidas, o puede hacerse sin esta provocacion, naturalmente a todas las especies de relaciones que en ella se comprenden. La primera de estas funciones de la administracion de la lei toma el nombre de *poder judicial*, i la segunda se conoce con el de

poder ejecutivo. Estos dos poderes tienen un mismo fin, tal es la aplicacion de la lei, i sin embargo la esfera de su accion es diferente, como lo es tambien su manera de proceder; porque el ejercicio del poder judicial es eventual i ménos extenso, puesto que no tiene lugar sino existen contenciones acerca del derecho o de la aplicacion de la lei; miéntras que la accion del poder ejecutivo es incesante, jeneral i se hace sentir sin interrupcion en todos los dominios del órden público. Del mismo modo es bien marcada la diferencia que hai entre ámbos poderes i el lejislativo: en este predómina la facultad de jeneralizacion i su ejercicio es obra solo de la ciencia; en el ejecutivo resalta la facultad de especificacion i su acierto depende enteramente del arte; en el poder judicial se ejerce una funcion lójica que consiste en la exacta apreciacion de los casos que se presentan, considerándolos como particulares comprendidos en las premisas de la lei.

Mas estas funciones no completan la esfera de la manifestacion o aplicacion del poder político; primero porque todavia es necesario que exista una autoridad encargada de mantener el equilibrio i unidad que debe haber entre las atribuciones de aquellas tres ramas del poder, i segundo porque si el poder político jeneral debe ser una emanacion de la sociedad, i no puede pertenecer al primero que de él se apodere, supuesto que es una parte del poder social, es tambien indispensable que la nacion lo constituya por sí misma. Hé aquí el orijen del *poder inspectivo o conservador i del poder electoral*. La mision

del primero consiste en velar sobre los otros poderes constituidos, para que cumplan sus deberes i no traspasen o se invadan recíprocamente sus atribuciones. El segundo consiste en el ejercicio de la facultad de elejir i de nombrar los empleados del poder político, confiado por la lei a los ciudadanos dotados de ciertas cualidades i a la autoridad en algunos casos.

Por consiguiente, segun el primer motivo de esta clasificacion, el poder político se divide en *lejislativo*, en *administrativo* que se subdivide en *ejecutivo* i *judicial*, en *inspectivo* o *conservador* i en *electoral*.

Ahora, en cuanto a la extension i naturaleza de los intereses que vijila i representa el poder, se divide tambien en poder *nacional* i *municipal*. La razon de esta diferencia consiste en que los intereses que se encomiendan al poder pueden ser, o bien nacionales, por estar fundados en las relaciones jenerales de la sociedad entera, o bien territoriales i locales, por pertenecer especialmente a cada una de las fracciones o provincias en que se halla dividida la nacion. Cuando un negocio no pertenece a tal o cual fraccion territorial, sino a todas ellas simultáneamente, su consideracion compete al poder nacional, es decir, a las autoridades encargadas del ejercicio del poder político jeneral, ya sea que este negocio afecte inmediatamente los intereses de la nacion entera, ya sea que se refiera a los de un cierto número de provincias, porque en este segundo caso no puede ménos que afectar tambien directa o indirectamente a la comunidad social. Mas

en todos los casos en que se trate de un interes limitado de tal manera a una provincia o fraccion, que no podria bajo ningun aspecto comprometer los intereses de otra localidad, el poder jeneral no tendria competencia para tomar parte en la deliberacion, i esta no podria pertenecer sino al poder municipal, o en otros términos, a la autoridad encargada de rejir los intereses especiales de aquella fraccion.

Hai necesidades sociales que se encuentran en cada division territorial del pais, tanto como en el conjunto de todas ellas; i por tanto en todas partes debe haber un poder encargado de preveer estas necesidades i de facilitar las condiciones necesarias a su satisfaccion. Esta doble atribucion constituye el poder lejislativo jeneral o municipal, segun que las necesidades de que se trata pertenecen al pais entero o solamente a alguna de las fracciones en que se divide. Una vez decretados los medios de satisfacer estas necesidades, es necesario que exista el poder administrativo; i entónces no habrá otra diferencia entre el poder nacional i el municipal que la que procede de la extension de sus respectivas atribuciones, puesto que la organizacion de este debe ser en todo análoga a la que se haya adoptado para el poder político nacional.

V.

Su organizacion.

Todas estas ramas del poder político deben estar organizadas distinta i separadamente, i bien detalladas i demarcadas sus respectivas atribuciones, a fin de que no se confundan. Las usurpaciones que mutuamente pueden hacerse i la confusion de sus diversas esferas de accion, son causas de despotismo i ponen a la libertad trabas temibles, cuyo efecto necesario es el atraso social i el sacrificio de los intereses mas caros de la vida. Por consecuencia cada uno de estos poderes dentro de su esfera particular debe ser independiente de los otros, bien que esto no impide que esten ligados por lazos durables que los encaminen a la realizacion del fin social. En la tendencia de los tiempos modernos hácia la unidad de todos los poderes, se ha hecho una confusion espantosa de sus atribuciones i no pocas veces se ha sacrificado el municipal tan fuertemente constituido en las épocas anteriores, a una pretendida unidad nacional; mas la verdadera unidad no consiste en la uniformidad desoladora, sino en la rica armonía de la accion libre i proporcionada de todos los elementos sociales i de las varias ramas del poder político. Cuando todas ellas se ejercen por un solo individuo o por una corporacion desaparecen las garantias que resultan de su independencia respectiva, i se da lugar a un verdadero despotismo, que puede ser mas o ménos templado, segun sea

la moralidad de los que lo ejercen. Mas cuando los poderes estan tan separados que no haya lazo social ninguno entre ellos, hai anarquia, la cual puede manifestarse de diferentes maneras, aunque las mas veces proviene de que el poder administrativo no sabe ejecutar las leyes o asegurarles la obediencia de los ciudadanos.

VI.

Diferentes formas de gobierno.

De la diferente i varia organizacion que se puede dar a las ramas en que se divide el poder político depende lo que se llama *forma del gobierno*, de suerte que esta puede variar a medida que se hallen confundidos o separados los poderes i segun se encuentre constituido el lejislativo.

Cuando el ejercicio completo de todos los poderes políticos o solamente el del lejislativo i ejecutivo, en todo o en parte, pertenece a una sola persona por toda su vida, el gobierno se llama *Monarquía.*

Mas cuando este ejercicio corresponde a varias personas elejidas al efecto, el gobierno se llama *República.*

La monarquía es *electiva* o *hereditaria.* La primera existe cuando la lei determina que a la muerte de cada monarca o en una época anterior se proceda a nom-

brarle un sucesor; i la segunda existe cuando el órden de sucesion está determinado de tal manera, que, sin necesidad de recurrir a una eleccion, la persona determinada por la lei entra con pleno derecho en el ejercicio del poder.

Tambien se divide la monarquía en *absoluta* i *constitucional o representativa*. La primera es aquella en que pertenece al monarca toda la suma de los poderes i principalmente el lejislativo, aun cuando delegue en parte o en el todo el ejercicio de alguno de ellos. Cuando el monarca ejerce el poder ejecutivo i coopera con otros representantes de la nacion a la confeccion de las leyes, de modo que sin su acuerdo estas no pueden existir, la monarquía se llama constitucional o representativa.

La república admite tambien diversas formas. Cuando las personas encargadas del poder ejecutivo, del lejislativo o de ámbos a un tiempo no pueden ser tomadas sino de ciertas castas, o clases privilejiadas, cuyos individuos son llamados al ejercicio del poder, no por su capacidad personal, sino por su privilejio, el gobierno se llama *aristocrático*, cualquiera que sean sus combinaciones.

La aristocracia toma el nombre de *oligarquía* cuando estas castas existen en pequeño número; i se llama *teocracia* cuando la clase privilejiada es la sacerdotal.

Mas si los ajentes de todas las ramas del poder político son elejidos sin distincion de castas, entre todos los ciudadanos activos, i sin mas consideracion que la de su ca-

pacidad individual, la república se llama *democrática* o simplemente *democracia.*

Algunos reconocen dos suertes de democracia, la *absoluta* i la *representativa*, estableciendo que la primera es aquella en que la nacion ejerce por sí misma el poder; pero este ejercicio es imposible, si bien se considera, sobre todo en naciones numerosas cuyas relaciones sociales se hallan avanzadas i multiplicadas. El poder político bajo este aspecto se parece a ciertos derechos o facultades individuales que el hombre no puede ejercer por sí mismo, a causa de sus circunstancias, sin embargo de que le pertenecen en toda su plenitud. Aun en las repúblicas griegas i romanas, cuya democracia se presenta como absoluta, la asamblea popular no gobernaba ni deliveraba, sino que en mui pocos casos determinados por la lei, era llamada a prestar su consentimiento sobre algunas medidas de interes jeneral, por sí i a nombre del resto de sus conciudadanos que no estaban presentes o que no debian asistir. Pero tal asamblea era representante de la nacion i no la nacion misma; porque esa era una manera de representar al pueblo, diferente de la adoptada en los gobiernos representativos de hoi dia, i solo propia de sociedades que se componian de pocos habitantes, i cuyas relaciones sociales, inconsistentes todavia, reposaban sobre bases enteramente distintas de las que forman la vida i espíritu de las sociedades modernas. El carácter esencial de la democracia, cualquiera que sea la forma o combinacion que se adopte, está constituido por la representacion del poder

confiado a los que tengan la suficiente capacidad para conocer el bien social i las condiciones de su desarrollo, i que posean la suficiente virtud para producirlo.

Despues de todo, la monarquia, la aristocracia i la democracia, que son las formas elementales no pueden realizarse jamas puramente i sin mezcla. La historia jeneralmente nos da a conocer diversas combinaciones en que predomina uno u otro de estos elementos; i aun cuando en los tiempos modernos se han querido fijar principios segun los cuales deben combinarse de una manera apropósito para producir el bien social, no debe esperarse sin embargo establecer un perfecto equilibrio entre tales elementos, en razon de que, segun los antecedentes i la situacion política de cada pueblo, puede prevalecer alguno de ellos sobre los demas. De consiguiente solo debe aspirarse a una combinacion justa que permita el engrandecimiento sucesivo del elemento democrático a medida que progrese la civilizacion i cultura de la sociedad.

Mas al hablar de las diversas formas de gobierno a que da lugar la organizacion de los poderes políticos, no debemos olvidar que de la relacion en que se hallan constituidos los poderes nacional i municipal nace el gobierno *federal* llamado simplemente *confederacion*, que mas bien que una forma de gobierno, es una verdadera sociedad de Estados independientes unidos por una convencion comun en virtud de la cual someten a una autoridad central la decision de ciertos asuntos de interes jeneral, tales como los que se refieren a las relaciones exteriores, por ejemplo.

El sistema federal tiene su base en el vínculo que une el poder nacional con el municipal, porque para que exista la confederacion es necesario que se deje a la autoridad local una esfera de accion tan lata, que pueda obrar con entera independencia, salvo en los asuntos que por ser de interes comun estan sujetos al gobierno central. Al contrario, cuando el poder municipal está sujeto a la inspeccion del nacional i aun a su resolucion en todo aquello que se refiera a los intereses nacionales i en los asuntos de interes local siempre que en sus decisiones pueda comprometerse el interes de otra fraccion territorial, en tal caso el gobierno se llama *unitario* por contraposicion al federal.

Sin embargo de que juzgando abstractamente sobre todas estas formas de gobierno, segun el principio de justicia, que es el único criterio en política, se podria fácilmente conocer que la monarquía i la aristocracia, cualquiera que sea su combinacion, estan mui léjos de aquel principio, i que la república democrática es la que mas garantías presta a la realizacion del fin social; es necesario convencernos de que la bondad de cada una de ellas es mas bien histórica, porque depende enteramente de los antecedentes de cada pueblo. Con efecto, el grado de cultura de una sociedad, sus costumbres, los hechos, en fin, que forman la cadena de su existencia, son los que deciden del valor relativo de la forma de su gobierno i los que la lejitiman de tal modo que no podria obrarse en ella un cambio súbito sin relajar las relaciones sociales i sin producir una disloca-

cion funesta. Así podemos establecer que la mejor forma de gobierno es aquella que en una época dada satisface mejor los intereses jenerales, depositando el poder en manos de los que pueden hacer triunfar con intelijencia el principio de justicia de los ataques de la ignorancia i del interes individual; aquella en fin que ofrece mayor seguridad de que los hombres mas capaces sean investidos de las funciones del poder, i que modificándose con arreglo al estado de cultura de una nacion, habitua al pueblo, por una educacion pública progresiva a hacer un uso racional i cada vez mas estenso de los derechos establecidos por su constitucion.

VII.

Constitucion política.

Ya que hemos considerado el poder bajo todos sus aspectos, estimándolo como el medio de realizar el fin del Estado, nos cumple ahora hacer algunas observaciones sobre la *constitucion política,* puesto que en ella es en donde deben consignarse los preceptos que reglan la manera de efectuar esta realizacion.

Consecuentes con los principios establecidos, debemos fijarnos antes de todo en que la constitucion del Estado no es lo mismo que la constitucion de la sociedad. La constitucion política no puede ser sino uno de los elementos de la

social, la cual comprende todos los modos de organizar los elementos intelectuales, morales, relijiosos e industriales de una sociedad; es propiamente la manera de existir que esta tiene, el conjunto de sus instituciones i de los hechos que hacen de todos los asociados un cuerpo único que obra por su propia conservacion i progreso. Para formarnos una idea exacta de la constitucion del Estado no perdamos de vista que este es la asociacion que tiene por objeto aplicar i desarrollar el principio del derecho suministrando los medios o las condiciones necesarias al desembolvimiento de la sociedad i de sus individuos i al goce perfecto de sus derechos. Ahora bien, el conjunto de estos medios socialmente organizados, reconocidos i formulados, de modo que a ellos se arregle el uso que se haga del poder para alcanzar el fin político, es lo que forma lo ***constitucion del Estado.***

La constitucion del Estado debe circunscribirse al dominio del derecho i de la política, estableciendo con fijeza los principios regulares de las relaciones que existen entre el Estado i los particulares, esto es, expresando cuales son los derechos i las obligaciones de todos los ciudadanos para con el Estado, i organizando los poderes necesarios para su ejecucion. Fácil es de concebir que los derechos i obligaciones que debe consagrar la constitucion son los naturales, aquellos que sirven de fundamento a todos los demas, tales como la igualdad política, la libertad i el derecho de asociacion para todos los fines racionales de la vida. Mas al establecer las relaciones del

Estado i de las otras esferas de la actividad social, se deben evitar dos estremos igualmente peligrosos, tales son: la separacion absoluta o la usurpacion completa de la accion de esas esferas de actividad. Si interviene pues el Estado en los dominios relijiosos, morales, científicos e industriales, no ha de ser para usurparles su movimiento i direccion. La constitucion fundada en el principio del derecho debe establecer las relaciones del Estado con las demas esferas sociales, de modo que aquel suministre a estas, es decir, a la relijion, la moral, las ciencias, las artes, la industria i el comercio todas las condiciones de su existencia i desarrollo, toda la proteccion que necesitan i que no pueden esperar sino del Estado para ponerse en movimiento. En suma la accion del Estado sobre ellas no puede ser negativa sino positiva, pero no en tanto extremo que se usurpe la direccion.

Esto nos convence de cuán necesaria es la existencia de la constitucion política para el progreso de la sociedad i el goce de los derechos individuales, puesto que sino existe una lei fundamental en que se hallen organizados los poderes del Estado i establecidos los principios sobre que deben reposar tanto sus relaciones recíprocas como las que tiene con el resto de la sociedad, es incuestionable que existirá una funesta confusion entre las diversas esferas de la actividad social i que no habrá mas garantía para el bien de los asociados que la mui continjente que ofrezcan las buenas prendas personales del que gobierna.

Por otra parte, al fijar la constitucion la organizacion del poder político, o lo que es lo mismo, la forma de gobierno adoptada, debe señalar con precision las atribuciones de las varias ramas del poder, su extension, sus límites i la forma en que hayan de ser ejercidas. I esta difícil operacion no debe tener tanto por objeto la separacion de los poderes, cuanto la cooperacion de todos ellos a la realizacion del fin social: es preciso que de su concurso resulte siempre una sola voluntad, pero de tal modo que en ella sean consultados con intelijencia e independencia todos los intereses sociales. Mas estos poblemas no son los únicos que ofrecen dificultades al lejislador, hai todavía otro mas vasto i mas complicado; tal es el que presenta la eleccion de la forma de gobierno. Debe elejirse, es verdad, una forma de gobierno en que las virtudes, los talentos i las luces concurran a la realizacion del fin social; un gobierno que influya poderosamante sobre el pueblo para mejorar su situacion i facilitar todas las condiciones de su felicidad; pero, por otra parte, se tropieza con los antecedentes, con las costumbres, con las preocupaciones de ese pueblo, i es necesario tributarles respeto, para no herirlo infructuosamente. En tal caso el lejislador tiene que combinar lo existente con lo que ha de ser i no debe destruir sino para crear con ventaja i preparar un porvenir venturoso. Si lo que existe es retrógrado i opone obstáculos al desarrollo social, es indispensable que la constitucion no sea el depósito de las preocupaciones, ni una expresion pura de los hechos; al con-

trario debe ir siempre mas allá del Estado actual, consignando el progreso en los principios que formule, por que es indudable que un pueblo debe desarrollarse i completar su educacion bajo la direccion de los buenos principios. Lo que la justicia exije no es un respeto ciego por los antecedentes i los hechos que existen, ni tampoco una imprudente i súbita destruccion, sino una juiciosa reforma que sin chocar las afecciones del pueblo, lo eduque, lo mojore i lo encamine siempre al desarrollo de su fin. Téngase presente que los derechos políticos no son mas que los medios sociales que deben ponerse a disposicion de todos, i que por tanto debe preceder su establecimiento al uso completo que de ellos puede hacer la sociedad. Todos deben aprender a hacer de ellos el mejor uso posible, sin embargo de someterse a los ensayos que son inseparables de toda buena educacion.

Ya hemos indicado ántes que son tres los elementos sociales que pueden combinarse en la organizacion de los poderes políticos, el monárquico, el aristócratico i el democrático. Segun las diversas épocas de la cultura de un pueblo puede prevalecer alguno de ellos i dominar a los demas, i entónces la constitucion del Estado es viciosa en su esencia, porque al mismo tiempo contiene el triunfo del elemento preponderante i la ruina de los otros: así se ha dicho con razon que todo gobierno simple o elemental es despótico, por que el poder se halla en él entregado esclusivamente a un monarca o a un cuerpo de magnates o a la muchedumbre. De consiguiente las cons-

tituciones mistas, aquellas en que se hallan combinados tales elementos de una manera adaptada a la situacion del pueblo i propia al engrandecimiento sucesivo del elemento democrático, al triunfo de todos los intereses sociales, son las que mas seguridad ofrecen al desarrollo del bien de la sociedad.

La determinacion de la forma de gobierno es tanto mas interesante, cuanto que es necesario que conspiren a realizarla i guarden con ella una saludable armonia todas las leyes quc se dicten sobre las demas relaciones sociales. Cuando la constitucion se halla apoyada en las leyes civiles, lo está tambien en la vida misma de la sociedad, pero si por circunstancias extrañas sucede lo contrario, existirá sin diputa una lucha abierta entre la lei fundamental i las leyes secundarias, i estas, léjos de desenvolver los principios de aquella, los contrariarán i servirán de obstáculo a la planteacion completa del sistema de gobierno que se adopta. Casi no habria necesidad de repetir estas verdades, si por desgracia de algunos pueblos no se hubiese recurrido a darles constituciones improvisadas, plajiadas o trasuntadas de otras, miéntras que en sus códigos civiles existia una civilizacion i antecedentes de todo punto opuestos al espíritu de la reforma. Los desastres que han señalado esta última época de los pueblos hispano americanos, i que los serviles han procurado atribuir al sistema liberal, casi no tienen otra causa mas jeneral i mas efectiva que la que acabamos de indicar.

Habiendo fijado ya el verdadero carácter de la consti-

tucion política, es claro comprender que una vez que se hayan establecido en ella los principios reguladores de la organizacion del Estado, no puede extenderse a por menores reglamentarios i mucho ménos a invadir los dominios del código civil. Pero esta separacion, nacida de la naturaleza de las cosas, no establece diferencia ninguna en ámbos órdenes de leyes por lo que respecta a su reforma. Ya sabemos que la constitucion debe consagrar, conforme a los principios del derecho, los medios del desarrollo social, que debe seguir este desarrollo, modificarse, transformarse con el estado social, con sus necesidades i sus tendencias; luego es evidente que la constitucion no puede ni debe ser inmutable. Por el contrario, es indispensable que contenga en sí misma el espíritu de la reforma i determine las condiciones bajo las cuales debe esta efectuarse, pero de tal modo que no la haga difícil, porque eso daria lugar a que su espíritu se pusiera en choque con el movimiento progresivo de la sociedad, su descrédito seria inevitable i la falsa interpretacion o el disimulo vendrian a minarla en su base. Si se temen las reformas de la constitucion, que en realidad ningun mal producen, adviértase que ellas serán tanto ménos frecuentes, cuanto mejor basada esté la constitucion en los eternos principios de la justicia i el derecho.

SECCION SEGUNDA.

DE LA ORGANIZACION I EJERCICIO DE LOS PODERES POLITICOS.

CAPITULO I.

PODER LEJISLATIVO.

1.° Naturaleza i extension del poder lejislativo — 2.° Organizacion i division del poder lejislativo—3.° Debates i votacion en las cámaras — 4.° Idea jeneral de las atribuciones de las cámaras—5.° Del ejecutivo, considerado como tercera rama del poder lejislativo.

I.

Naturaleza i extension del poder lejislativo,

Se llama poder lejislativo aquella rama del poder político que tiene por objeto establecer i reformar las leyes de los diferentes dominios del órden social, i que juntamente está investida de ciertas atribuciones propias para conservar el equilibrio de los diversos poderes constituidos.

Son de varias clases las disposiciones que puede dictar el poder lejislativo, porque o bien se refieren a personas i

objetos determinados, por ejemplo, a la construccion de un canal o camino de una provincia, en cuyo caso toman el nombre de ***desiciones***; o bien son relativas a personas i objetos indeterminados, de un modo jenérico i comprensivo, en cuyo caso toman la denominacion de ***leyes***. Mas siendo comun a unas i a otras la circunstancia de declarar primitivamente derechos i obligaciones que no existian ántes, no pueden emanar sino del poder lejislativo, i por esto se las llama comunmente ***disposiciones lejislativas***, sobre todo cuando se trata de distinguirlas de los ***reglamentos*** i de las ***ordenanzas*** del poder ejecutivo, o de las ***providencias*** i ***sentencias*** del poder judicial, en todas las cuales no pueden declararse derechos o deberes que no esten instituidos por una lei anterior.

El poder lejislativo no puede ser en ningun caso ilimitado, sino que debe ceñirse siempre al principio del derecho para promover los intereses jenerales i fijar las relaciones de los diferentes brazos de la actividad social. De aqui se sigue que el lejislador no ha de tener un poder discrecional sino cuando el punto en cuestion sea problemático o controvertible, en cuyo caso, siguiendo los dictados de su razon, podrá adoptar la opinion mas conforme a la justicia, con relacion a los intereses, costumbres, usos i necesidades sociales. Pero cuando no hai mas que una sola opinion i el principio de justicia aparece tàn claro, que no dé lugar a controversias, el poder del lejislador no puede ser discrecional, porque no podria ordenar lo que fuese contrario a ese principio. Segun esta doctrina es evidente que

el poder lejislativo no debe en ningun caso traspasar los límites de lo justo ni imponer sacrificios innecesarios, cualquiera que sea el pretesto de que se valga, porque de otro modo sería tiránico i faltaria al espíritu de su institucion, haciéndose acreedor al castigo que debe imponerse a los que abusan de la autoridad.

II.

Organizacion i division del poder lejislativo.

La lei, cualquiera que sea, no puede tener otro objeto que los intereses de la sociedad a que es destinada. Si estos intereses fueran todos de una misma especie, de manera que pudieran consultarse fácilmente de una mirada, no cabe duda que el poder lejislativo podria ser confiado ventajosamente a una sola persona i que esta estaria investida de un solo mandato; pero si advertimos que esos intereses son por el contrario complejos i no solo diferentes sino muchas veces opuestos entre sí, es indispensable que admitamos al poder lejislativo un número de delegados igual al de los intereses que deben tomarse en cuenta para que la lei tenga el carácter de jeneralidad que forma su esencia i no sea la espresion de un interes parcial.

Es un hecho indudable que en todo pais los intereses de las provincias o grandes divisiones territoriales son en muchas

circunstancias diversos, con relacion a alguna de ellas, o relativamente al conjunto de todas; por consecuencia no es exajerado sentar que rara vez se encontrará una sola persona que reuna los conocimientos necesarios para comprender i representar debidamente los intereses de varias de estas frarciones. Mas no son estos solamente los intereses que suelen encontrarse en conflicto, por que puede suceder tambien que una lei, reclamada por alguno de los fines principales en que se subdivide el gran fin de la sociedad esté en oposicion con los intereses de alguna o de algunas de las sociedades particulares encargadas de la realizacion de los demas fines.

Ahora bien, para esclarecer la opinion pública sobre las necesidades de la sociedad i sobre los medios de satisfacerlas, para que la lei, conformándose con esta opinion, promueva los intereses jenerales i sea la verdadera espresion de la justicia respecto de todas las relaciones sociales, es indispensable dar a las divisiones i a los intereses diversos de que se compone la nacion un medio espedito para hacerse oir i espresar sus votos; de suerte que para organizar el personal del poder lejislativo es presiso crear tantos mandatarios como hai intereses diversos que consultar, por que esta diversidad exije que los respectivos representantes posean un profundo i especial conocimiento del objeto de su mandato.

Sin embargo debe notarse que cada uno de los representantes está llamado a ponerse de acuerdo sobre lo que convenga al interes jeneral de la sociedad, i

que por tanto está investido de un *mandato jeneral*, en cuanto debe procurar los intereses de la nacion entera, i al mismo tiempo de un *mandato especial*, en su cualidad de representante de tal o cual division territorial o del interes correspondiente a esta o aquella esfera social encargada de realizar los fines particulares en que se resuelve el gran fin de la sociedad. De aquí procede que tan erróneo es establecer como regla que los miembros del cuerpo lejislativo son únicamente representantes de la nacion i que por tanto no deben comunicarse con la fraccion que representan ni admitir sus encargos, como es absurdo sostener que esta pueda imponer su voluntad i sus órdenes al representante: la concurrencia de muchos diputados al cuerpo lejislativo tiene por objeto consultar todos los intereses especiales, porque de estos se compone el jeneral de la sociedad, sin que de esto pueda tampoco deducirse que deban respetarse los caprichos de alguna parcialidad, puesto que lo justo i conveniente es reunir convicciones u opiniones que representen un interes i no voluntades inmutables que no podrian transijir ni dar un resultado provechoso.

Todavia hai otro órden de intereses especiales que no podrian representar acertadamente las personas destinadas a representar los intereses de las grandes divisiones territoriales o de las varias esferas de actividad social: tales son los que nacen de los negocios administrativos o de todos aquellos objetos que existen bajo la inspeccion

sofía justifica esta division, que es la mas conforme a la naturaleza del sistema representativo.

El senado, o como se le llama en algunas monarquías, la cámara alta, es la corporacion mas apropósito para representar los intereses de las grandes divisiones territoriales, porqué componiéndose de aquellos individuos que, por los empleos importantes que han desempeñado en la administracion del Estado o que por otras circunstancias, estan mas al alcance de la situacion estadística i de los intereses jenerales de las provincias, es innegable que se halla en el caso de poder apreciar los resultados de una lei sobre tal o cual division territorial con mejor conocimiento de causa que la cámara de diputados, compuesta de otra clase de hombres especiales por la naturaleza de los intereses que representan i por la distinta esfera en que se ejercitan.

Algunos publicistas han establecido equivocadamente que la cámara alta está destinada a representar las grandes propiedades; otros, que representa la nobleza, i tambien se ha dicho con mas jeneralidad que su mandato consiste en mantener el equilibrio entre el ejecutivo i la cámara de comunes. Pero todas estas teorias son falsas porque ni la razon o los hechos las confirman, ni ofrece su adopcion motivo alguno de conveniencia. La cámara alta no representa las grandes propiedades, porque aun cuando un dia en Inglaterra asi sucedia, por las circunstancias propias de la época, hoi, ni en ese pais ni en ningun otro en que se haya adoptado el sistema representa-

tivo, se sacan esclusivamente los pares o senadores de entre los grandes propietarios, porque no se hace diferencias entre las grandes i pequeñas propiedades, ni convendria hacerla, i porque los intereses de los propietarios están representados en una i en otra cámara, puesto que ellos se encuentran en ámbas, i que la propiedad no se halla en pugna jamas con ninguno de los otros intereses especiales que tienen su representacion en el cuerpo lejislativo. Mas absurdo es todavía creer que representa a la nobleza, porque el sistema de privilejios que ántes tenian las castas desapareció desde el dia en que se estableció el sistema representativo i porque nada seria mas inconsecuente i contrario al principio del derecho que establecer una clase especial cuyos intereses fuesen tan distintos de los de la jeneralidad de los ciudadanos que tuviesen necesidad de una representacion especial en el cuerpo lejislativo. Por otra parte si en ciertas monarquías son llamados los individuos que gozan de algun título de nobleza a componer la cámara alta, no es porque ellos tengan algunas ventajas esclusivas o algunos previlejios sobre las demas clases sociales, sino solamente porque poseen un título de familia, que aun cuando nada representa, da sin embargo derecho a ciertos homenajes propios del orijen i forma de aquel gobierno. Finalmente, tampoco está destinada esta cámara a mantener el equilibrio entre la de diputados i el gobierno, porque esta cualidad conservadora no le es peculiar, ni es el motivo de la division del cuerpo lejislador, sino que por el contrario es un resultado de la

necesidad del concurso de las tres ramas a la confeccion de las leyes, puesto que a causa de la misma division, cada una de ellas contribuye a mantener esa especie de equilibrio entre los poderes. Tal vez seria mas acertado opinar que la cámara alta representa el elemento aristocrático que la teoria aconseja combinar con los hechos, para que exista en el Estado aquel espíritu de cuerpo que persiste en una idea o proyecto i que opone prudencia i calma a la ferviente actividad que inspira el deseo de reformas. Esta opinion no seria contraria al principio de existencia què hemos señalado al senado, por que debiendo concurrir a este únicamente los hombres que por su alta posicion social comprenden mejor que otros los grandes intereses que deben representar, es fácil hallar en ellos las ventajas que se desean alcanzar llamando a la constitucion del gobierno el elemento aristocrático, bien entendido que no hablamos aqui de la aristocracia de castas, ni de una clase privilejiada en la sociedad. Pero no es esto decir que tal sea el objeto de la institucion del senado, porque no tratamos de abjurar nuestros principios, sino de señalar como mas tolerable esa opinion.

La Cámara de diputados debe estar organizada i destinada solo para representar la segunda clase de intereses sociales, esto es, los intereses particulares que constituyen la especialidad de cada uno de los fines en que se resuelve el bien de la sociedad entera, o en otros términos, del fin moral, del relijioso, del científico, del artístico, del industrial, del comercial i del político. Para que todos es-

los intereses, estén atendidos i se les tenga presentes en la formacion de las leyes, es indispensable que esta Cámara se componga de los hombres mas idóneos por su capacidad i simpatías especiales para representar todas estas clases sociales en que se hallan comprendidos i distribuidos los habitantes.

El mismo motivo que justifica la separacion de estas dos ramas del poder lejislativo, motivo que se refiere a la especialidad del mandato de cada una de ellas, milita para constituir la tercera rama de este poder en el gobierno: colocado este al frente de todos los negocios i habituado a manejar los resortes de la administracion, puede mejor que cualquiera de las dos cámaras conciliar i uniformar los grandes resultados, sobre todo si la lei en discusion se refiere a las relaciones exteriores del Estado con el extranjero, las cuales le están confiadas i le son conocidas en todos sus detalles. Esto sin embargo no autoriza la vasta intervencion en el poder lejislativo que, segun la práctica, se da al jefe de las monarquías representativas, puesto que sin ella se consigue el objeto de la participacion del ejecutivo en la confeccion de las leyes, como lo acreditan las repúblicas bien organizadas, en las cuales la tercera clase de intereses nacionales está tan bien representada como en las monarquías, sin embargo de que el presidente no tiene en el poder lejislativo una intervencion tan vasta i tan directa como el rei. Por tanto no se crea que incurrimos en una contradiccion, dando al gobierno en el poder lejislativo una accion igual

sola que ejercen las otras dos ramas de este poder; puesto que si bien es necesario confiarle la representacion de la tercera clase de intereses sociales, no se puede de ningun modo confundir los poderes lejislativo i ejecutivo, que sino necesariamente se confundirian siguiendo el sistema opuesto.

De todo esto fluye como consecuencia necesaria que la division del poder lejislativo en dos cámaras, con la intervencion necesaria del ejecutivo para la representacion del tercer órden de intereses sociales, está fundada en la naturaleza de esos intereses, i de tal manera que si ellos no admiten la clasificacion i division en que los hemos colocado, tampoco habrá necesidad de dividir el poder lejislativo, i ántes al contrario, faltando la razon de esta division, seria pernicioso el hacerla: tal sucederia, por ejemplo, en un pais de corta extension, en que no hubiese necesidad de hacer representar por diversos mandatarios los intereses de las divisiones territoriales, pues entónces un senado no solo no ofreceria ventaja alguna, sino que ademas seria una superfluidad en la organizacion social. De este modo mui bien puede suceder que haya paises donde no convenga establecer mas de una sola asamblea lejislativa; pero no hai ninguno al cual convenga establecer mas de dos cámaras, porque no estando apoyada semejante organizacion en la natural division de los intereses sociales, no serviria sino de elemento de discordias i embarazos. Es verdad que ha habido épocas en que la nobleza, el clero, el estado llano i aun los agricultores de algunos paises, formando

clases distintas i opuestas en principios e intereses, han logrado hacerse representar en el parlamento por cámaras especiales i separadas; mas como la oposicion de intereses que ha motivado esta division era aparente, i el progreso de la civilizacion a refundido unas en otras estas clases i ha hecho desaparecer las castas, aquella division ha dejado de existir en el momento que han cesado las circunstancias que la motivaron.

—⬬—

III.

Debates i votacion en las Cámaras.

Ya que hemos expuesto los principios a que debe sujetarse la organizacion i subdivision del poder lejislativo, veamos ahora lo que concierne a la organizacion especial de las cámaras, en lo relativo a la discucion i votacion de las leyes i demas acuerdos. Cada cámara con el objeto de facilitar la expedicion de los negocios debe dividirse en tantas comisiones cuantos sean los círculos de intereses representados por sus miembros: así el senado tendrá un número de comisiones correspondiente al de las divisiones territoriales que en él se hallan representadas; i en la cámara de diputados habrá siete comisiones correspondientes a los intereses especiales de la moral, de la relijion, de las ciencias, de las artes, de la industria, del comercio i del Estado o de la justicia. Estas comisiones deberán

preparar, por medio de una discusion preliminar, los asuntos de que ya a ocuparse la cámara; bien entendido que cada una de ellas se compondrá de hombres idóneos para discutir los negocios segun el punto de vista especial de la clase de intereses a que corresponden. Todo proyecto deberá discutirse en cada una de estas comisiones i ellas emitirán su opinion sobre si es o no digno de admitirse a discusion, siempre que no emane de la otra cámara o del ejecutivo, porque en tales casos no se podria dejar de discutirlo sin violar el derecho de iniciativa que corresponde a cada una de las ramas del poder lejislativo.

Admitido el proyecto por mayoria absoluta, o trayendo este su orijen de la otra cámara o del gobierno, cada comision procederá a discutirlo a fondo, segun todas las formalidades prescritas para las discusiones de las cámaras.

Los miembros que tengan enmiendas que proponer, lo harán presentando la totalidad del proyecto con las variaciones que crean necesarias

Cada miembro de la comision examinará i enmenderá o aprobará cada uno de los proyectos presentados así por los otros miembros; i despues que este canje de proyectos enmendados se haya hecho, en una discusion verbal en plena comision, se cerrará la discusion, debiendo cada uno de los miembros expresar su voto sobre los proyectos, aprobándolos o rechazándolos en todo o en parte.

El resultado de todas las comisiones se presentará a una comision jeneral compuesta de cierto número de miembros de todas ellas, i de los autores de las enmiendas; i despues que en esta se proceda del mismo modo que dejamos indicado, se presentará a la sesion jeneral de la cámara el proyecto orijinal i ademas todos los proyectos de enmienda, i allí se procederá segun el mismo método establecido en las comisiones especiales.

Las enmiendas que se propongan en la serie de la discusion ante la cámara se remitirán a la comision jeneral a fin de que las prepare ántes de ser admitidas a la discusion comun.

Un proyecto cualquiera sometido a la deliberacion de las cámaras puede ser discutido, o bien segun los principios jenerales del derecho, de la economía o de la razon universal; o bien segun las relaciones especiales que puede tener con los intereses de alguno de los fines especiales representados en la cámara de diputados; o bien segun las que tiene con los intereses de cualquiera de las grandes divisiones territoriales representadas en el senado.

Los diputados elejidos por los ciudadanos no pueden dejar de tener los conocimientos jenerales necesarios para discutir los negocios bajo el primero de los tres puntos de vista indicados; pero no sucede lo mismo si el asunto se ha de considerar con relacion a los intereses especiales representados en una de las cámaras, porque, siendo cada diputado el órgano particular de una clase de electores,

cuyo interes representa, no siempre será posible que posea todos los conocimientos necesarios sobre los intereses de los otros fines sociales representados en la cámara, o de alguna de las grandes divisiones territoriales, para poder emitir a este respecto su opinion con conocimiento de causa. Otro tanto puede asegurarse respecto de los miembros del senado.

Sin embargo a todos los miembros del congreso debe ser permitido en comision o en la cámara discutir segun los principios jenerales o segun los conocimientos que posea sobre cualquiera de los demas intereses representados en su respectiva cámara; pero tratando de fundar su voto no debe deducir sus argumentos sino de las relaciones que el negocio tenga con los intereses especiales que él representa o con los principios jenerales del derecho i de la razon universal, porque sus comitentes le han dado su confianza únicamente por relacion a su capacidad especial para representarlos.

Estos principios en que debe reposar la táctica de las cámaras lejislativas por lo tocante a la discusion, se fundan naturalmente en la razon que motiva la separacion de las dos cámaras lejislativas. Cuando se discute un proyecto entre personas que, representando diversos intereses, emplean sin embargo para apoyarlos argumentos derivados de principios análogos, no cabe duda que la discusion debe ser en comun; pero si hai otras personas interesadas en examinar el mismo proyecto bajo puntos de vista absolutamente distintos de los que han guiado a las prime-

ras, no hai medio de establecer una discusion comun entre unas i otros, porque para que tenga lugar la discusion es necesario comenzar por sentar principios comunes a las partes entre quienes se establece. Por consiguiente siendo hetereojéneos los principios a que se ajustan los representantes, es indispensable que para la discusíon de todo proyecto de lei esten separados en las dos cámaras que forman otros tantos centros de analojía por las varias clases de intereses que cada uno de sus miembros representa.

Por último, cada una de las cámaras debe considerar la cuestion bajo un punto de vista especial que no se halla al alcance de la otra, i habiendo por tanto contradiccion en suponer posible en todo caso la discusion en comun i la fusion de estas dos ramas del cuerpo lejislativo, es evidente que cada una de ellas debe tener una manera especial de considerar los proyectos de lei i discutirlos solo con relacion a los intereses que representa, pero sin apartarse jamas de la razon universal i del principio de justicia.

Terminado el debate sobre una mocion o un proyecto de lei, debe procederse a la resolucion por mayoria de votos.

La mayoria puede ser relativa, absoluta i de dos tercios o de tres cuartas partes de los miembros de la cámara: la primera tiene lugar cuando los votos se dispersan sobre mas de dos entidades diversas, habiendo en alguna de ellas mayor número que en el resto, i la segunda existe cuando hai en favor de una opinion uno o mas votos sobre la mi-

tad del número total. Estas cuatro gradaciones en la mayoría ofrecen la ventaja de guardar proporcion con la importancia de los negocios, porque la votacion no se ha de hacer siempre por una mayoría fija, puesto que cada asunto debe ser decidido por la que mas le convenga segun su gravedad. Por consiguiente despues que se haya cerrado la discusion sobre cualquier proyecto, i se haya conocido su importancia, será necesario decidir por mayoria absoluta cuál será la especie de mayoria en virtud de la cual convenga resolverlo; bien que la lei puede haber fijado de antemano alguna regla respecto de los asuntos que, por su naturaleza, se ofrecen mas frecuentemente a la deliberacion de las cámaras.

Mas es preciso advertir que la mayoria legal no puede ser otra que la de la totalidad de los miembros de la cámara, porque todos deben estar presentes por sí o por sus suplentes a cada sesion, en razon de que siempre que un diputado o senador, depositarios i representantes de un interes especial, no toman parte en las deliberaciones, ese interes no es verdaderamente representado, i aun cuando tenga otros que lo representen, será tanto mas incompleta la representacion cuanto mas sea el número de los que falten. Agréguese a esto que muchas veces la diferencia de un solo voto hace tomar a los negocios un rumbo opuesto al que debieran seguir. Por otra parte, todos los miembros presentes deben expresar su voto sobre cada cuestion que ocurra, porque no tienen el derecho, como se dice, de votar, sino que están autorizados, o mejor dirémos, tienen el

deber de hacerlo para cumplir su ministerio. Solo hai un caso en que seria lícito a los miembros de la cámara excusarse de expresar su voto, tal es, cuando la deliberacion adoleciese de nulidad por no haberse observado en ella lo prescrito por la lei.

El uso ha establecido tres maneras de votar: la de ponerse en pié como señal de aprobacion o reprobacion, el escrutinio secreto i el llamado nominal. La primera está sujeta a muchos inconvenientes i a graves errores, sobre todo en asambleas numerosas; el escrutinio, ademas de ser el modo mas defectuoso de todos, solo es bueno para sustraer de la animadversion pública al diputado o senador que a la sombra del secreto traicionaria libremente sus deberes; el llamado nominal, aunque no es el método mejor, es el mas practicable i el que da siempre un resultado mas exacto de la opinion de la cámara.

Luego que un proyecto de lei o mocion haya sido discutido en una de las cámaras i aprobado por la mayoría correspondiente, debe someterse a la discusion de la otra; mas no para que, en caso de ser reprobado por esta, quede perdido para siempre, o a lo ménos por un tiempo prolongado, durante el cual no pueda tener efecto el acuerdo de la primera cámara. Semejante modo de proceder no seria conforme al sistema constitucional: hemos visto que cada una de las ramas del poder lejislativo representa a toda la nacion, i que si el parlamento se divide en tres, no es sino porque al lado del mandato comun i jeneral hai tres suertes de mandatos especiales, correspondientes a los

tres puntos de vista bajo los cuales puede ser considerada toda la masa de los intereses nacionales. De consiguiente, si es necesario que la discusion de todo proyecto de lei tenga lugar en otras tantas cámaras separadas, no se sigue de tal necesidad que la reprobacion del proyecto por la mayoría de una de ellas deba oponer un *veto* absoluto a la decision de la pluralidad de votos de la otra, porque esto seria verdaderamente absurdo.

Lo mas conforme a la conveniencia social es que si una de las cámaras deshecha, modifica o adiciona el proyecto de lei aprobado en la otra, vuelva a ésta para que lo considere nuevamente: en tal caso puede suceder que la cámara primera se adhiera al acuerdo de la segunda ó insista en su anterior opinion: si sucede lo primero, terminará la cuestion, pero si tiene lugar lo segundo es necesario adoptar el arbitrio de sumar los votos afirmativos i tambien los negativos de ambas cámaras. Se declarará aprobado o rechazado el proyecto segun la mayoría que resulte de esta suma, i si hai igual número de votos por ambas partes, ya es indispensable que las cámaras se reunan para discutir en comun el proyecto i votar sobre él como si compusieran una sola. Si ocurriere otro empate, lo cual no es fácil que suceda, no hai mas medio que reservar el negocio para que sea indispensablemente discutido de nuevo, despues de trascurrido un término corto durante el cual pueden desaparecer los motivos del desacuerdo. Este es el mejor procedimiento para evitar los males que resultarian de incurrir en la inconsecuencia de otorgar a cada cámara

un veto absoluto para paralizar los acuerdos de la otra.

Finalmente, no siendo de nuestro propósito exponer en estos elementos todas las reglas a que debe sujetarse cada una de las cámaras, darémos fin a esta doctrina estableciendo que los debates parlamentarios deben de ser públicos, porque de todas las garantías imajinables de la libertad, ninguna es comparable en sus efectos a la publicidad indefinida de los actos del poder. El secreto solo es propio de los gobiernos que, atormentados con el temor de ver rechazada la fuerza con la fuerza, no pueden tener confianza sino en el artificio, i por consiguiente se ven obligados a rodearse de tinieblas; pero el gobierno constitucional no puede, sin incurrir en un grave absurdo, ocultar a la nacion la manera como desempeña el mandato que le ha sido confiado, a ménos que las circunstancias autorizen la reserva, miéntras no sea posible dar cuenta sin peligro.

La publicidad de los debates parlamentarios no consiste solo en admitir al público a la discusion i votacion de los proyectos, lo cual puede hacerse con mas o ménos modificaciones para asegurar el órden de la sesion i la independencia de los representantes; tampoco es bastante que algunos tomen apuntes para publicarlos, sino que ademas es necesario informar oficialmente a la nacion de todo lo que pasa en las sesiones, publicando por la prensa los protocolos, los procesos verbales i las actas de cada una de las cámaras, de modo que estas puedan responder de tal publicacion (*).

(*) *Protocolo* es el documento que expresa de una manera con-

Idea jeneral de las atribuciones de las cámaras

Si bien el objeto principal de las cámaras es el de hacer leyes, tambien tienen otras altas atribuciones con cuyo ejercicio influyen poderosamente en la organizacion i en el buen desempeño de las funciones del Estado.

Consideradas como lejisladoras, les corresponde en corporacion i tambien a cada uno de sus miembros la *iniciativa*, esto es, la facultad de proponer a la deliberacion i resolucion comun proyectos de lei o de decisiones particulares sobre cualquiera cuestion que pueda ofrecerse en la sociedad.—De otra manera no podrian llenar su objeto, puesto que no les seria dado representar debidamente los intereses que se les confian ni expresar sus necesidades ni los medios de satisfacerlas. Si el uso de este derecho puede tener inconvenientes, es fácil oviarlos, adoptando algunas precauciones justas, tal como la de exijir para la admision de un proyecto la ma-

cion los resultados de cada sesion, como en un cuadro sinóptico que pueda ser consultado fácilmente.

El *proceso verbal* refiere textualmente todo lo que se dice en cada sesion.

Las *actas* relatan con fidelidad lo que se ha hecho en ella, refiriéndose, para evitar repeticiones, al proceso verbal i al protocolo.

yoría absoluta de las comisiones de la cámara ante quien se presenta, arbitrio que dejamos ya indicado.

A las cámaras lejislativas corresponde suministrar los subsidios de dinero que el gobierno pida, i votar las contribuciones nacionales, mas no los arbitrios municipales para objetos exclusivos de algun pueblo, porque esta es atribucion de la respectiva municipalidad. Si de este derecho puede abusarse alguna vez, no por eso deja de ser la mas preciosa garantia que la sociedad puede tener de que no se le impongan algunas contribuciones innecesarias, ni se dé mal empleo a los fondos públicos. La facultad de votar las contribuciones puede ponerse en ejercicio en cualquiera de las dos cámaras, porque segun su organizacion, ambas estan interesadas en el pago de las que se establezcan, pues que no hai en ellas hombres privilejiados que puedan excusarse de pagarlas.

Otra importante atribucion que deben gozar las cámaras es la de exijir la responsabilidad de los ministros de estado o de acusarlos cuando lo estimen conveniente, i tambien la de proponer i dar votos de censura contra la conducta de los que gobiernan. Estas facultades altamente conservadoras del equilibrio político i cuyo uso ofrece una importante garantía contra los desmanes del poder ejecutivo, estan sujetas a abusos i a injusticias que es necesario evitar por medio de algunas precauciones prudentes; pero cuidando siempre que con ellas no se anule o se restrinja por lo ménos el ejercicio de tan altas atribuciones. El proyecto de acusacion contra un ministro, o el que se

presenta para que la cámara dé un voto de censura contra el ministerio o declare que no merece su confianza, son verdaderos proyectos de decisiones parlamentarias, i por tanto es consiguiente que se observen para su admision, discusion i votacion los mismos trámites que para cualquiera otro proyecto de igual naturaleza. En la observancia de estas formalidades está la mejor garantía que puede poseer el ministerio para no ser hostilizado injustamente.

Dejando para mas adelante la enumeracion de los casos en que debe hacerse efectiva la responsabilidad de los ministros, no olvidarémos que otra facultad conservadora que corresponde a los miembros de las cámaras lejislativas es la de hacer preguntas o *interpelaciones* a los ministros del despacho sobre su conducta administrativa, sobre los actos gubernativos o sobre el estado de alguno de los negocios públicos. Para que estas preguntas produzcan buen resultado i provecho es necesario que se hagan juiciosamente i no por molestar al ministerio, lo cual se consigue poniendo alguna limitacion a su uso, tal por ejemplo la de obligar al diputado interpelante a que proponga su pregunta con alguna anticipacion, para que teniendo conocimiento de ella el ministro a quien se dirije, se tome algun tiempo a fin de responder satisfactoriamente. Cuando la interpelacion es relativa a los negocios extranjeros del Estado, se podria exijir que la apoyase cierto número de diputados o alguna de las comisiones de la cámara, porque no siempre puede hablarse sin peligro sobre estos

negocios ni dar cuenta de su manejo sin comprometer los intereses sociales.

En algunos estados constitucionales las cámaras lejislativas ejercen otras atribuciones que en la mayor parte de los casos no son mas que una verdadera inconsecuencia en el sistema representativo. Tal es en primer lugar la de conferir al gobierno una autorizacion para hacer ciertas leyes i la facultad de obrar fuera de la esfera que le está designada en la constitucion. Semejante proceder no puede justificarse sino en circunstancias mui especiales, i cuando una necesidad imperiosa exije el sacrificio de las fórmulas ordinarias para producir un gran bien. Las cámaras, es verdad, no pueden siempre desempeñar con acierto el cargo de lejisladores, porque la ignorancia, la distraccion, el tedio que producen las discusiones parlamentarias, i tambien el espíritu de partido, son otros tantos enemigos que embarazan la marcha de estos cuerpos; pero es necesario que no se desprendan de la mas importante de sus funciones sino cuando circunstancias extraordinarias vienen a exijir urjentemente una vasta reforma, o una medida circunstancial que las cámaras no podrian dictar con presteza i libres de los embarazos que muchas veces hacen pesada su marcha.

En segundo lugar, es tambien inconstitucional la jurisdiccion que se atribuye a las cámaras para juzgar las infracciones de lei o de reglamento cometidas por sus miembros respectivos, lo que se confiere a la cámara al-

ta para sentenciar en ciertos casos los delitos cometidos por alguno de los altos funcionarios del Estado. Debe advertirse que siempre que una cámara lejislativa se erijé en corte de justicia hai acumulacion de autoridad i se infrinje por consiguiente el principio de la division de los poderes que es base fundamental del sistema representativo.

En lo tocante a la primera de estas facultades convendremos en que los miembros de las cámaras son responsables, en el ejercicio de sus funciones, no solo por las infracciones de los reglamentos, sino tambien por los ataques que se permitan contra la reputacion ajena, en cuyo caso no puede ménos de dejarse al ofendido su derecho a salvo para demandar al ofensor ante los juzgados ordinarios, porque si bien los representantes son irresponsables por todas las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo, no lo son en cuanto ofendan los derechos de otros.

Respecto de las infrapciones de los reglamentos, la cámara no puede erijirse en juez del culpado, porque al mismo tiempo es acusadora, puesto que no ha tenido parte en el hecho que motiva la acusacion, i sobre todo si es la mayoria quien ha cometido la infraccion, todos los culpables pueden estar seguros de escaparse del castigo lo cual hace ilusoria semejante jurisdiccion. La cámara puede ejercer una jurisdiccion voluntaria sobre sus miembros en lo concerniente a la disciplina i economía interior, pero en el momento que sus decisiones sean agraviantes al acusado i exista por tanto una verdadera controversia en-

tre este i la mayoria, el juzgamiento corresponde a los tribunales ordinarios que ejercen en virtud de la lei la jurisdiccion contenciosa; puesto que no solo seria absurdo conferir, en este caso, la jurisdiccion a la cámara, la cual es tanbien parte en el asunto, sino que ademas seria erijir un tribunal de excepcion en medio de un sistema que no admite privilejios. Lo mismo puede decirse respecto del derecho que las cámaras se atrogan de anular los poderes de sus miembros i de conocer en difinitiva de la habilidad de estos para el ejercicio de sus funciones: lo primero es enteramente absurdo porque no corresponde anular los poderes sino al mismo que los otorga; i lo segundo solo puede tener lugar miéntras se trate de ejercer una jurisdiccion voluntaria, porque en el momento que haya contencion entre la cámara i el miembro cuya incorporacion se disputa, la decision no puede corresponder sino al poder judicial. Pero debe notarse que suponemos arreglados los tribunales de justicia conforme a los principios que mas adelante expondremos, para evitar los inconvenientes que resultarian de confiar estos juicios a tribunales de jueces permanentes.

Sobre la jurisdiccion que se concede a la cámara alta para juzgar a un corto número de personajes que ocupan rangos elevados en el Estado, notaremos que es una perfecta inconsecuencia en el sistema constitucional, porque se erije un tribunal de excepcion, i se confunden groseramente las atribuciones de los poderes lejislativo i judicial.

V.

Del ejecutivo considerado como tercera rama del poder lejislativo.

Habiendo considerado las dos cámaras como depositarias del poder lejislativo, veamos ahora que parte debe tener en el ejercicio de este poder el jefe del ejecutivo. No há mucho dijimos que la especialidad de los intereses sociales que deben ser consultados al hacer las leyes es lo que justifica la separacion de las dos cámaras i la intervencion del gobierno en el poder lejislativo; pero es preciso no perder de vista que esta intervencion no debe ser tal que por su medio se acumulen los dos poderes políticos en un mismo depositario, contrariando así una de las mas esenciales bases del sistema representativo.

Pero en la extension que se da a esta intervencion del jefe del ejecutivo no se procede lo mismo en la monarquía constitucional que en la democracia representativa, por razon de la diferencia esencial que existe en estas dos formas de gobierno. Cualesquiera que hayan sido los motivos que han influido en los pueblos para adoptar la monarquía, jamas se ha dejado de reconocer, como principio fundamental de esta forma, la *perpetuidad* del jefe del poder ejecutivo, a diferencia de la democracia representativa, en la cual se estima como carácter esencial de la constitucion del ejecutivo la *temporalidad* del funcionario. Ahora bien, la primera de las consecuencias que resultan del principio fundamental de la monarquía es la *inviolabilidad,* o en otros términos, la irresponsabilidad del

monarca por todo lo que haga en el ejercicio de sus funciones; porque, participando de las debilidades inseparables de la humanidad, podria cometer abusos de sus atribuciones, i si no fuese inviolable, se encontraria en el caso de ser enjuiciado i destituido de su empleo, lo cual seria absurdo i por demas contradictorio con la perpetuidad, que es el principio característico de la monarquia.

La segunda consecuencia del mismo principio es la participacion del monarca en el poder lejislativo por medio del derecho de *veto absoluto*, en virtud del cual le es permitido negar su aprobacion a toda lei que crea contraria a los intereses de la nacion. Si esta facultad le fuese reusada, el monarca podria encontrarse en la alternativa de encargarse de la ejecucion de una lei que su conviccion reprueba o de abdicar la corona, i como el principio fundamental de la monarquia rechaza este segundo extrèmo i el primero repugna a su alta dignidad, es indispensable que el monarca sea una parte constituyente del poder lejislativo, de modo que su disenso debe paralizar i anular los efectos de cualquier proyecto de lei acordado por las cámaras.

No sucede otro tanto con el presidente o jefe del ejecutivo en la democracia representativa, porque siendo temporal en sus funciones, está sujeto a la responsabilidad de sus actos i no necesita del *veto absoluto*. Para representar los altos intereses que le estan encomendados i hacerlos valer ante el cuerpo lejislativo le basta el *veto suspensivo*, esto es,

la facultad de dar su sancion a todos los acuerdos de la lejislatura, para que tengan fuerza de lei o de objetarlos cuando le parezcan contrarios a los intereses sociales de que está encargado, pero sin que por medio de esta atribucion pueda paralizar la accion del poder lejislativo. En la práctica se ha conciliado la intervencion lejislativa del presidente con la independencia de las cámaras, estableciendo un término corto dentro del cual pueda aquel funcionario devolver los proyectos de lei con las objeciones que crea de su deber oponerles, a fin de que reconsiderándolos las cámaras, adopten las indicaciones del ejecutivo o insistan en su acuerdo con una mayoria superior a la primera, en cuyo último caso pasa a ser lei del Estado el proyecto, sin que aquellas objeciones paralicen sus efectos. Este método es sin duda el mas apropósito para consultar en la confeccion de las leyes los intereses nacionales que por su naturaleza deben estar confiados al ejecutivo, sin incurrir en la mostruosa inconsecuencia que la monarquia constitucional se ve precisada a adoptar. Es verdad que se pretende subsanar la derogacion que el *veto absoluto* de los reyes hace del principio fundamental, que prohibe confiar a un solo individuo el ejercicio de dos de los poderes constituidos, estableciendo la responsabilidad del ministro de Estado por medio del cual el monarca ejerce aquella atribucion; pero no se advierte que este recurso es una pura ficcion que puede eludirse fácilmente, i que no produce otro resultado que mantener en el gobierno de los pueblos un ente sagrado que

está demas, sino hace nada, i que puede ser funesto si lo hace todo. Sin embargo, el veto absoluto, considerado como consecuencia de la perpetuidad monárquica, es en esta forma de gobierno un mal necesario, al mismo tiempo una muestra del gran paso progresivo que la monarquia absoluta ha dado hácia la democracia representativa, adoptando algunas de las formas peculiares de esta, sin abandonar súbitamente su antiguo fundamento.

—o—

CAPITULO II.

PODER EJECUTIVO.

1.° Idea del poder ejecutivo—2.° Como debe constituirse la direccion del ejecutivo—3.° Atribuciones del jefe del ejecutivo—4.° De la administracion o de los ministros i ajentes del ejecutivo.

—

I.

Idea del poder ejecutivo.

Ya hemos examinado la naturaleza i condiciones del poder encargado de formular el principio del derecho, vamos a tratar ahora de los poderes que tienen a su cargo la administracion i aplicacion de las leyes. El primero de estos poderes administrativos es el *ejecutivo*, cuya incumbencia principal es la de ejecutar o hacer ejecutar la lei; de modo que sus reglamentos u ordenanzas no pueden imponer a los asociados

deber alguno que no esté primitivamente prescrito por la decisiones lejislativas.

Mas no se crea por esto que es poca la importancia del poder ejecutivo en la sociedad, porque al contrario es el que directamente influye en la felicidad comun. Siendo tan continua e incesante su accion i comprendiendo en su esfera todos los bienes sociales, no hai cualidad del ejecutivo que no afecte a la sociedad, puesto que él es quien la dirije en todos sus intereses, quien encamina sus esfuerzos, quien la mantiene en paz, quien la defiende en fin de todos sus enemigos i de todo lo que puede oponerse a su desarrollo.

El poder ejecutivo se compone de dos elementos: primero la *Direccion*, que se halla en el gobierno o poder supremo encargado de dirijir i protejer la sociedad, consultando sus intereses, manteniendo las instituciones fundamentales, imprimiendo el movimiento correspondiente a las circunstancias, i disponiendo de las fuerzas i de los caudales para realizar estos objetos; segundo la *administracion*, que se halla en todos los ajentes de que el ejecutivo se vale para trasmitir i hacer eficaz su accion i realizar los propósitos que son de su incumbencia. Entre la direccion i la administracion casi no puede establecerse una separacion verdadera, porque ambas se tocan, pero aquella es quien da el impulso i esta quien lo realiza. Con todo las dos concurren a la ejecucion de las leyes, aplicándolas a todos los casos que pueden comprenderse en su espíritu i desarrollándolas en todos sus pormenores, a fin

de facilitar a cada una de las esferas sociales la realizacion de su fin natural; porque el poder ejecutivo, o como se le llama simplemente, el gobierno, no podria llenar estos inmensos deberes sino tuviera a su disposicion un sistema de ajentes o funcionarios organizados para trasmitir su accion i ejecutarla en todos los puntos a que se refiere su autoridad.

—○—

II.

Como debe constituirse a direccion del ejecutivo.

Siendo tan grave i de tan alta importancia la influencia del ejecutivo en la realizacion del fin social, es tambien indispensable que al constituir este poder, se trate de colocarlo en tal situacion qne no pueda ménos de propender al desarrollo de cada uno de los fines especiales en que se resuelve el gran bien de la sociedad. Es verdad que, dependiendo la forma de gobierno en gran parte de la constitucion del ejecutivo, i siendo esta en el mayor número de casos un resultado lójico de los antecedentes históricos de cada pueblo, no es posible establecer caprichosamente este poder, sin tomar en cuenta esos antecedentes; pero la ciencia nos enseña cuáles son las ventajas i los defectos inherentes a cierta forma, i cuales son los elementos sociales que pueden emplearse en la mejor constitucion del poder ejecutivo; i en este sentido vamos a examinar cuál es la que mas conviene teóricamente por razon de ofrecer mas garantias a la realizacion del fin social.

La direccion del poder ejecutivo puede confiarse a un hombre solo o a varios: en el primer caso puede hallarse en un monarca hereditario, o en un monarca electivo que funcione por toda su vida, o en un presidente electivo tambien que gobierne con un plazo prefijado: en el segundo caso puede conservarse la individualidad, concediendo el gobierno a dos colegas que se alternen en la direccion, o puede desaparecer aquella, confiándolo a un consejo o directorio. Examinaremos cada una de estas formas, en cuanto nos lo permiten los estrechos límites de estos Elementos.

Antes de todo es preciso que nos decidamos entre la unipersonalidad o la pluralidad de la direccion. El interes bien entendido de la sociedad reclama el primer sistema, porque es mas conforme al fin de la institucion del ejecutivo confiar la direccion a un hombre solo que a un directorio o consejo compuesto de muchos. El resultado de una deliberacion comun, tratándose del ejecutivo, está siempre léjos de presentar la suma de la prudencia o de la virtud de todos aquellos que han tomado parte en ella, porque éstos naturalmente no preparan su voto por medio de una apreciacion completa de la cuestion, a causa de no tener un sentimiento tan profundo de su responsabilidad, como lo tendrian si hubiesen de dar por sí solos su decision. Los ajentes del ejecutivo, por otra parte, necesitan datos fijos para dirijir su cooperacion dentro de la esfera que les está designada a un solo punto i semejantes datos no pueden partir sino de un centro único que no debe estar jamas en una corporacion, porque en sus resoluciones

no puede haber aquella unidad, aquella prontitud i e-nerjia, que se reputan como cualidades esenciales en todas las decisiones del ejecutivo i que no se alcanzan sino cuando la direccion es unipersonal. Finalmente, arguyen en favor de este sistema la necesidad que hai muchas veces de guardar secreto sobre la situacion de las relaciones extranjeras, la necesidad de explotar en favor del Estado aquella adesion i entusiasmo que un hombre solo inspira a los demas por sus cualidades personales, i tambien la necesidad de aprovecharse de aquel golpe de vista pronto i seguro con que un individuo descubre en los otros las virtudes i los defectos, por medio de signos que no puede expresar el lenguaje i que no podria tampoco apreciar un consejo.

Pero si es preferible el sistema que confia a un hombre solo la direccion del ejecutivo, es preciso no perder de vista que no hai ninguna de las atribuciones que la sociedad debe confiar a su jefe supremo, para su defensa i bienestar, que no pueda convertirse en un medio de ataque contra ella misma i contra sus libertades; porque no hai una sola que por los goces que procura no excite la ambicion del depositario i que no le disponga a aumentarla i apropiarsela, no hai una en fin que por las luchas en que le empeña no acostumbre su espíritu a desear la supresion de toda resistencia: por eso, aunque la libertad puede perecer tambien por la usurpacion o por los errores de los otros poderes, la nacion debe precaverse sobre todo contra los avances del poder unipersonal. Muchos son los arbitrios que en la práctica se han adoptado para alcanzar

tan importante fin, pero siendo algunos de ellos defectuosos, no han hecho mas que producir entorpecimientos que no pocas veces han fatigado a los amantes de los buenos principios i los han entregado en brazos de un poder monstruoso.

Con todo, la razon i la experiencia vienen en nuestro auxilio i nos enseñan que son dos los requisitos indispensables para la constitucion del poder unipersonal en el gobierno representativo: primero, que el hombre a quien se confiere el poder sea bien escojido, que tenga realmente los talentos, las virtudes i la superioridad de alma i de intelijencia que son las únicas cualidades a que la sociedad puede confiar el cuidado de sus graves intereses; i segundo, que una vez elejido, permanezca tal cual era en el momento de la elección. Se consiguen estos dos objetos confiando la facultad de elejir a aquellos que son capaces de ejercerla acertadamente i limitando la duracion de las funciones del jefe del ejecutivo. Hé aquí el gran próblema social que deben resolver las naciones para constituir este poder de una manera adecuada a su fin natural. ¡Felices aquellas que favorecidas por sus antecedentes han adoptado como forma de gobierno la república representativa, porque son las que se hallan mas próximas a resolverlo bien, por mas que algunos ensayos imprudentes o desgraciados hayan hecho lanzar gritos de alegria a los secuaces del despotismo!

De aquí podemos inferir cuán léjos se halla la monarquia hereditaria de realizar los principios que deben rejir

la constitucion del poder ejecutivo. El primer efecto de este sistema, que por una especie de fatalidad histórica rije a muchos pueblos, es la destruccion completa de la eficacia que en sí tiene el principio de la unipersonalidad. La herencia, puede ser, aumenta el lustre de este principio, pero todo lo que puede esperarse de sus continjencias es que el hombre nacido para el trono sea cuando mas igual a otro cualquiera sacado por casualidad de la muchedumbre: tendrá a su favor la educacion de los preceptores reales, pero tambien tiene en su contra la educacion que adquiere al lado de los cortesanos, que no hallan otro camino mas corto para elevarse que halagar sus vicios, i sobre todo, aquella embriaguez que causa la idea del poder a quien ha nacido rei, radicada por la adulacion, i la peligrosa costumbre de ver que todo cede a su voluntad i a sus deseos. La herencia en fin confia la direccion del poder ejecutivo sin prestar atencion ninguna a las cualidades personales del monarca, i la historia nos manifiesta cuánto ha tenido de funesto esta aberracion en los reinados de muchos imbéciles i dementes que han rejido los destinos de los pueblos, sin mas razon que la que les daba su derecho hereditario.

Esta verdad sin duda ha producido por consecuencia inevitable que en las monarquias hereditarias, aun en las mas absolutas, el monarca reina pero no gobierna; pues que el poder se confia a ministros mas o ménos dignos, segun el grado de respeto que se tiene a la opinion pública. Este resultado humillante de la incapacidad heredita-

ria se ha erijido en regla, se ha elevado a máxima de libertad en Inglaterra, cuyo gobierno ha servido en nuestros dias de modelo a la monarquia constitucional; así es que el rei de este pais no tiene injerencia ninguna en los pormenores del gobierno, sino que el ministro jefe del gabinete es el único que imprime su pensamiento a la administracion. I no puede ser de otro modo, porque si el rei gobernara, se trastornaria el equilibrio en que consiste la principal ventaja de esta especie de monarquia: no habria diferencia entre el monarca i el gobierno, estarian en pugna el respeto i silencio que se debe a la majestad de aquel con la libertad de ataque i de discusion que se concede contra este, i la responsabilidad de los ministros seria un absurdo, porque no se podria castigar sin injusticia su obediencia a la voluntad del monarca.

De consiguiente, cuando se adopta la monarquia hereditaria se destruye en su esencia el principio monárquico, puesto que las ventajas de esa voluntad única, firme i exclarecida a que se habia intentado confiar los destinos del Estado, i las que podrian esperarse de la perpetuidad, desaparecen desde el momento que el monarca delega el poder a un ministro que ofrece ménos ventajas que un rei electivo, porque a causa de la incertidumbre de su permanencia en el mando no puede ménos de sacrificar el porvenir a lo presente. De este modo la monarquia constitucional, sin embargo de ser una modificacion progresiva de la absoluta, es bajo este aspecto defectuosa, porque contiene en sí misma la organizacion de una

conjuracion perpetua contra el órden que se pretende establecer. El monarca constitucional se mira como una excepcion en medio de los reyes absolutos i juzga interesada su gloria en llegar tambien a ser absoluto; parécele sufrir una injusticia cada vez que encuentra obstáculos a su voluntad i trabaja por hacer mas latas sus prerrogativas, creyendo cumplir con un deber para con sus hijos, para con sus vasallos i para con los demas tronos.

Mas no es solo el mayor defecto de la monarquia la existencia de una familia sagrada, la introduccion de un ente casi divino en el gobierno, que no puede ménos de tener i de formarse intereses distintos i opuestos a los del pueblo; todavia hai que lamentar otro mal no ménos funesto, tal es, el de la nobleza que las monarquias suelen alimentar en lugar de aristocracia, sin que tenga ni las prendas ni el espíritu de esta, i cuya cualidad característica es un sentimiento profundo de la diferencia que hai entre los hombres, no en razon de su mérito, sino de su sangre, lo cual la inspira un soberano desprecio por todo lo que se eleva en fuerza de su mérito o de una eleccion popular i no por sus abuelos. El trono por otra parte despierta i enjendra en los vasallos ideas de servidumbre i de humillacion que hacen difícil el sentimiento de la libertad, i crea una clase de hombres que especulan con el favor i las intrigas, corrompiendo de este modo las costumbres.

De esta suerte la monarquia hereditaria, aun cuando sea constitucional, contraría en vez de llenar los dos requisi-

tos que son indispensables para la constitucion del ejecutivo, porque no solo no atiende a las cualidades del depositario de este poder, sino que tambien le coloca en la posibilidad de hacer triunfar sus intereses sobre los de la sociedad. Con todo, cuando existe por causas anteriores un rei en una nacion, es preciso conservarlo, para evitar los desastres que ocasionaria una variacion súbita en el órden social ocasionada sin necesidad: lo que importa en tales circunstancias es neutralizar los malos efectos de esa forma de gobierno, miéntras deba permanecer como una desgracia necesaria.

Mas conforme a la verdadera constitucion del ejecutivo es la monarquia electiva, porque la eleccion da al principio monárquico todo su vigor, colocando al frente del Estado a un hombre digno por sus talentos i virtudes, el cual por su propio interes no puede ménos de emplear en la direccion de los negocios la fuerza de espíritu i la capacidad que le granjearon su elevacion. Esta forma de gobierno, por la cual han principiado siempre las monarquias hereditarias, ha debido su existencia a circunstancias diversas i caprichosas, mas bien que a un plan concebido con el objeto de atemperar la autoridad monárquica con el auxilio de la aristocracia i de la democracia de algun pueblo. Léjos de esto, es una forma demasiado defectuosa, pues comprende en sí el oríjen de su propia destruccion, puesto que confia al jefe del gobierno un poder tan inmenso, sin cuidar de identificar sus intereses con los de la sociedad: el nombre de rei excita la ambí-

cion del jefe electivo, los límites puestos a su autoridad le parecen injustos, naturalmente propende a establecer sus prerogativas sobre el mismo pié que las de los monarcas mas absolutos, i conspira habitualmente contra la constitucion del reino a fin de hacer hereditaria una dignidad que se le ha confiado solo por su vida. De esta manera, si la monarquia electiva tiene sobre la hereditaria la ventaja de conservar la eficacia del principio monárquico, porque su jefe gobierna i toma conocimiento de los negocios, tambien tiene el inconveniente de estar mas cerca de su ruina, miéntras mejores son sus resultados, pues que el monarca se aprovecha de la prosperidad que hace gozar, de su injerencia en el gobierno, del crédito i de las cualidades mismas a que debe su eleccion para fijar la corona en su familia i destruir asi el sistema a que debe su gloria.

Tal es el verdadero defecto de la monarquia electiva i no, como se supone jeneralmente, la conmocion intestina que puede producir la eleccion. Los numerosos defensores que ha tenido la potestad real hereditaria han suscitado estos rumores, que han cundido por el silencio que se ha guardado de parte de los amigos de la potestad electiva; pero ahí está la historia para demostrarnos que las guerras de sucesion hereditaria han sido en mayor número i mas prolongadas que las guerras de eleccion, i sobre todo que las continjencias de la herencia i las minoridades han sido mas funestas a las naciones que los interregnos. Por otra parte, la razon nos enseña que no será difícil es-

tablecer un sistema de eleccion que excluyese las intrigas i lás facciones que han solido ocasionar los desastres que a esta forma de gobierno se atribuyen, sin advertir que en donde quiera que haya pasiones habrá igualmente las mismas desgracias que lamentar.

Queda, pues, como único medio de alcanzar la realizacion de los principios de la constitucion del ejecutivo la presidencia temporal. La libertad puede existir bajo todas las formas de gobierno posibles, sobre todo en las que se acercan al sistema representativo; pero la república democrática es la única que ofrece verdaderas garantias a su existencia i la que puede mas seguramente conducir a la realizacion del fin social; porque si está constituida con arreglo al verdadero sistema representativo, el bien de la sociedad procede de las instituciones mismas i no es un efecto precario de las cualidades personales del que gobierna, como sucede en la monarquia. Pero, ya lo hemos dicho, no es dado a una nacion apartarse de sus antecedentes i contrariar los hechos que la dominan por adoptar esta o aquella forma en la constitucion del ejecutivo: la grande obra del lejislador consiste en respetar esos hechos, i si se ha adoptado la forma republicana sin que ellos la apoyen completamente, como sucede en las repúblicas americanas, la sabiduria de la lei consistirá en vencer las resistencias i preparar la completa realizacion del sistema demócratico.

Para llenar debidamente los dos requisitos que son indispensables en la constitucion del ejecutivo, esto es, para que la persona encargada de este poder posea las vir-

tudes i talentos que su desempeño exije i no llegue a perder sus buenas cualidades ni a formarse intereses diferentes u opuestos a los del pueblo, es indispensable que la eleccion sea acertada i que no sea prolongado el tiempo de sus funciones. Lo primero no se consigue sino confiando la eleccion a los ciudadanos capaces de comprender la importancia del acto i de apreciar las cualidades que se exijen en el jefe electivo, estableciendo al mismo tiempo todas las precauciones legales, precisas para evitar las intrigas. Respecto de lo segundo, la práctica de las repúblicas ha fijado el período de cuatro o cinco años, término bastante proporcionado, no solo para evitar los avances de la ambicion del jefe i la pérdida de las buenas prendas que le elevaron, sino tambien para que, si la nacion se ha engañado en su eleccion, el error no tenga grandes consecuencias. Los temores que finjen concebir de las conmociones orijinadas por la eleccion aquellos que son bastante ciegos para preferir las continjencias de la potestad hereditaria, son temores quiméricos desde que haya una lei bien calculada i un poder fuerte que la haga observar: semejantes conmociones son entónces saludables porque excitan el espíritu público, sin causar nunca males tan graves como los que orijinan los defectos de la monarquia hereditaria o vitalicia.

Para completar el exámen de estas diversas maneras de constituir la direccion del ejecutivo, recordarémos que condenamos al principio el sistema que confia esta autoridad a un consejo compuesto de muchos, porque no es posi-

ble alcanzar por su medio la unidad, la prontitud i enerjia, la responsabilidad, el secreto i aun el tino que deben caracterizar las resoluciones del poder ejecutivo; pero observarémos que es tambien posible obtener estas ventajas cuando se constituye la direccion en dos cónsules que ejerzan alternativa i temporalmente el poder, sin deliberar entre sí ni obrar de acuerdo; bien qué esta forma presenta dificultades que no ofrece la presidencia unipersonal.

III.

Atribuciones del jefe del ejecutivo.

Nada puede haber de fijo en la ciencia sobre las atribuciones del jefe del ejecutivo, sino es él principio de que todas ellas deben guardar consonancia con la forma de gobierno, circunstáncias i costumbres de la nacion a que se destine una lei sobre el particular. Las constituciones de los pueblos que se rijen por el sistema representativo son todas mui varias en la enumeracion de estas atribuciones, i puede asegurarse que examinadas a la luz de la teoria se encontrarian muchas de ellas en abierta oposicion con el sistema adoptado, por la inmensa autoridad que han acumulado en manos del ejecutivo; pero este defecto se justifica hasta cierto punto en las cartas constitucionales de las repúblicas hispano-americanas, por los antecedentes de estas sociedades i por la necesidad que han te-

nido de constituir un ejecutivo poderoso a fin de sostener el órden social i extirpar los vicios que enjendró la dilatada guerra de la independencia.

No dejarémos empero de enumerar las mas importantes de estas facultades, por sus efectos en la direccion del Estado.

La principal de todas ellas es la de formar los reglamentos i ordenanzas para la ejecucion de las leyes. Esta atribucion es comun al jefe de la monarquia i al de la república, pero uno i otro no pueden ejercerla arbitrariamente, sino ajustándose en todo a las leyes existentes. Ambos tienen tambien la de recaudar e invertir las rentas públicas con arreglo a las prevenciones i presupuestos que, en atencion a las circunstancias peculiares de cada período económico, forme la lejislatura: la de organizar i dirijir la fuerza armada con las restricciones que la lei debe establecer a fin de evitar abusos i asegurar la responsabilidad en el ejercicio de tan delicada atribucion: la de mantener las relaciones extranjeras, celebrando los tratados de paz, amistad i comercio que sean necesarios, los cuales no podrán tener su efecto, miéntras no se les dé el carácter de leyes del Estado, por cuanto imponen regularmente obligaciones i crean derechos jenerales que no pueden afectar a los asociados sin que la lejislatura no los apruebe. Esta misma razon milita respecto de la facultad de declarar la guerra que suele concederse al gobierno, porque la guerra compromete seriamente los intereses nacionales e impone deberes i crea

derechos que no pueden deber su existencia sino a una lei. Tambien es preciso contar entre las facultades del ejecutivo algunas puramente conservadoras, es decir, aquellas que, segun la forma de gobierno i circunstancias de cada pais, se le conceden para mantener la armonia i el equilibrio de los demas poderes políticos.

Pero existe una verdadera diferencia entre el monarca i el presidente en lo tocante a las atribuciones que posee el primero en su cualidad de tercera rama del poder lejislativo, i respecto de todas aquellas que por una especie de transaccion se han concedido a los reyes que eran absolutos al tiempo del establecimiento de la monarquia constitucional, las cuales no podran ménos de mirarse como una aberracion i como contrarias al sistema representativo en una república democrática: tales son las de nombrar los miembros de la cámara alta, la de disolver el congreso a su arbitrio, i la de elejir a todos los empleados de la administracion pública, sin exceptuar los funcionarios de los tribunales de justicia, lo cual es tan absurdo, como lo seria cometerle la eleccion de los diputados de la nacion o encargar al poder judicial el nombramiento de los ajentes de los demas poderes políticos. El presidente no puede tener la facultad de nombrar sino solo a los ajentes del ejecutivo que le son bastante próximos para que su nombramiento pueda emanar de él inmediatamente, sin ofender el derecho que la nacion tiene de elejir sus delegados. Tambien debe tener la facultad de velar sobre la conducta de estos ajentes i la de

reusar su acenso al nombramiento de aquellos que no le inspiren confianza. En algunas repúblicas se le concede ademas la facultad de nombrar a ciertos altos funcionarios del órden civil, militar o eclesiástico, pero con la aprobacion de las cámaras o de una de ellas, para evitar los males que resultarian de hacerle dispensador esclusivo de aquellas altas dignidades del Estado, que aun cuando no ejercen los poderes políticos, no dejan de influir en la ventura social.

IV.

De la administracion o de los ministros i ajentes del ejecutivo.

Acabamos de establecer los principios que deben reglar la constitucion del ejecutivo en cuanto al primero de sus elementos, la *direccion;* réstanos examinar la manera de organizar la *administracion*, para completar el cuadro de lo que nos hemos propuesto estudiar sobre este importante poder político. Desde luego es preciso reconocer que la administracion se divide en *jeneral i local*, segun son jenerales o puramente municipales los intereses que estan sometidos a su cuidado; i reservándonos para despues el tratar de esta segunda especie de administracion, notarémos que la jeneral es la que pertenece al gobierno supremo i que tiene por objeto capital ejecutar las leyes en toda la sociedad, conservando el órden,

protejiendo a los asociados i fomentando el desarrollo en todas las esferas de la actividad social.

Si las funciones administrativas del gobierno son todas de pura ejecucion, no obstante suelen ocurrir circunstancias tan difíciles en el manejo de los negocios, que el que ejerce en todo o en parte el poder ejecutivo no podria proceder con acierto sin aconsejarse previamente; a lo cual se agrega que aun esas funciones de pura ejecucion suelen suscitar dificultades o reclamaciones promovidas por el interes privado, que a veces procura evadir algun gravámen u obtener recompensa de sus sacrificios o medrar a espensas del interes jeneral. Esto nos enseña que el poder ejecutivo, para el desempeño de tan delicadas funciones, necesita valerse de un gran número de ajentes, que necesariamente deben estar organizados en cierto órden jerárquico, que principiando en el poder supremo se extienda a todos los ángulos de la sociedad; bien entendido que si, segun lo hemos expuesto ántes, la ejecucion no puede ser expedita sino cuando está depositada en manos de uno solo, la facultad de dar consejo, en caso de que los ajentes de esta lo necesiten i tambien la de resolver las cuestiones a que dé lugar la administracion, pueden estar encargadas a ciertas corporaciones estatuidas con este objeto en cada una de las esferas que para el ejercicio de su accion se hayan señalado a aquellos ajentes.

Esto supone que el territorio de la nacion esté competentemente dividido en provincias, las cuales deben estar

tambien subdivididas en departamentos i estos en otras demarcaciones mas pequeñas, calculadas todas de modo que cada habitante pueda obtener de las autoridades constituidas la proteccion que le es debida, i estas pueden al mismo tiempo conocer de un modo seguro tanto las necesidades de los particulares como las de los pueblos cuya felicidad se les ha confiado. Segun este principio fijarémos las reglas a que debe ajustarse la organizacion de la administracion jeneral, dividiendola en *administracion suprema*, en *administracion superior o provincial* i en *administracion subalterna o departamental.*

El presidente en las repúblicas es el supremo administrador del Estado, mas como por sì solo no podria manejar los vastos i complicados negocios confiados a la direccion del ejecutivo, necesita nombrar tantos ministros o secretarios cuantos sean los ramos especiales en que se haya dividido el despacho jeneral de la administracion, segun las circunstancias del pais, para facilitar su mas perfecta expedicion. A efecto de mantener la correspondiente unidad en las disposiciones del ejecutivo i un sistema constante que produzca buenos efectos, es necesario que todos estos ministros deliberen en consejo sobre los asuntos de la suprema administracion i resuelvan las dudas que en cada departamento ocurrieren sobre negocios de gravedad. El presidente de la república lo es tambien del consejo de ministros, a diferencia del rei en la monarquia constitucional, el cual, como no gobierna, necesita

nombrar a uno de los ministros en calidad de jefe del consejo para que bajo su inspeccion i responsabilidad se acuerden todas las medidas trascendentales en política i administracion.

En una i otra forma de gobierno los ministros son responsables, i por esto se exije que todos los acuerdos del gobierno se suscriban, no solo por el jefe del ejecutivo, sino tambien por aquel de los ministros a cuyo despacho corresponde la resolucion. Mas para hacer efectiva esta responsabilidad, es necesario que las leyes declaren con precision los casos i forma en que deba prestarse. Los ministros pueden hacerse culpables en el ejercicio de sus funciones, primero, sirviendo contra el gobierno, contra las libertades públicas i contra cualquiera de los poderes constituidos o comprometiendo la seguridad i honor de ia nacion, todo lo cual se considera como un acto de *traicion*; i segundo, cometiendo algun atentado contra la propiedad o derechos personales de los ciudadanos, lo que es un acto de *concusion*. Para estas dos suertes de crímenes debe haber penas proporcionadas en el código penal.

Temiendo que los tribunales ordinarios falten a su deber, se ha creido acertado investir a la cámara alta de la facultad de conocer en los crímenes de los ministros, i aun de la de imponerles pena arbitraria; pero en tal caso, por temor de que los jueces ordinarios falten a su deber, el lejislador falta a los suyos, creando en desprecio de los principios mas sagrados del sistema constitucional un tri-

bunal de excepcion. Semejante error está desnudo de todo prestesto de utilidad, si la justicia se administra por tribunales independientes i organizados de un modo regular.

Los crímenes de los ministros causan accion popular, mas la constitucion debe encargar al jefe del ejecutivo, a las cámaras i al fiscal la acusacion de los delitos de la primera clase, reservando la de los de concusion a la persona agraviada. Lo que mas importa es no hacer difícil la acusacion de los ministros ni sujetar el enjuiciamiento a otras formalidades que las que estan prescritas para las causas comunes: cualquiera traba que no sea necesaria para impedir el abuso de este derecho, puede hacer ilusoria la responsabilidad ministerial.

Por otra parte, como la ejecucion de las leyes suele ofrecer dificultades mas graves que su formacion, i como por punto jeneral la administracion de los negocios presenta embarazos para cuya resolucion es menester un gran caudal de luces i prudencia, es consiguiente que en la administracion suprema haya un *Consejo de Estado* que informe sobre los asuntos de entidad. Talvez estas ventajas podrian obtenerse del consejo de ministros, pero es necesario que exista el consejo de estado, principalmente en las repúblicas, para dar al gobierno un sistema de estabilidad i prudencia fundado en principios i antecedentes fijos, que ofrezca las garantias que no pueden obtenerse de la instabilidad de los secretarios del despacho i de las oscilaciones propias del réjimen constitucional.

El consejo de estado ha de componerse en primer lugar de los ministros del despacho, para que suministren los informes necesarios i espongan los asuntos sobre que ha de rodar la deliberacion, i en seguida, de los miembros que nombre el jefe del ejecutivo sobre las propuestas que, por medio de una eleccion nacional se le hagan de aquellos ciudadanos que, por hallarse elevados a la mas alta jerarquia administrativa, lejislativa i judicial ofrezcan mas garantias de sus buenas intenciones i de su idoneidad para tan alto cargo. Apénas es necesario advertir que los miembros del Consejo de Estado no deben ser removidos arbitrariamente por el jefe del ejecutivo, miéntras duren sus funciones, ni en otros casos ni por otros motivos que por los que las leyes designen para la remocion de los funcionarios públicos.

El consejo de estado, como auxiliar del ejecutivo debe ilustrarle, por medio de una discusion concienzuda, sobre todos los proyectos de lei que se iniciaren por su parte i sobre todos los reglamentos i demas resoluciones de entidad que el ejecutivo haya de dictar en negocios políticos i administrativos. Tambien debe tener intervencion en aquellas reclamaciones o demandas que se promuevan sobre los actos de la administracion, i cuya decision corresponde al gobierno i no al poder judicial, porque entónces careceria aquel de la fuerza necesaria para vencer los obstáculos que se oponen a su marcha i desapareceria su responsabilidad, puesto que se le despojaba de su libertad de accion.

Todavia hai otros ajentes de la administracion suprema que pueden reputarse como auxiliares, porque su intervencion en los negocios no es tan directa, tales son los jefes de ciertos departamentos administrativos que dependen de cada ministerio, como los de rentas públicas i contabilidad, los de cárceles i presidios, los de caminos i los de oficinas de guerra. Estos ajentes tienen la incumbencia de preparar los pormenores de la administracion i de realizar sus medidas, siguiendo el impulso del gobierno.

La administracion provincial i departamental han de estar organizadas de un modo análogo al de la administracion suprema. En cada provincia debe haber un jefe administrativo o gobernador que ejerza las funciones del ejecutivo bajo la direccion del gobierno supremo: sus atribuciones no pueden ser otras que las necesarias para aplicar a su provincia las leyes i medidas extensivas a toda la sociedad i a los particulares que le fueren comunicadas, sin embargo de que, como administrador, debe inspeccionarlo todo, proveer a las necesidades provinciales, promover el progreso social i atender los intereses de economía i fomento. Una corporacion tambien debe existir al lado de este jefe, la cual desempeñe en una escala menor las funciones del consejo de estado, evacuando los informes que aquel le pida sobre las dificultades o dudas que se le ofrezcan i en todos los demas casos de administracion en que las leyes exijan su concurrencia. Este consejo conocerá como juzgado administrativo en todas las

cuestiones que se susciten sobre los actos de la administracion, debiendo fundar sus decisiones.

La administracion subalterna de los departamentos es preciso que esté del mismo modo a cargo de un ajente que ejerza en el recinto que le esté sometido las mismas atribuciones que el jefe de la provincia i bajo su inmediata inspeccion. Si el negociado de este funcionario fuese complicado, atendidas las circunstancias del pais, convendria asociarle un consejo que obrase en la misma forma que el consejo provincial.

Las funciones de todos estos ajentes de la administracion jeneral son por su naturaleza tan vastas i afectan de tal modo los derechos personales de los individuos así como los intereses de las localidades, que es necesario que las leyes tomen todas las precauciones posibles para evitar los abusos que podrian cometer, ya sea obrando como instrumentos ciegos del poder ejecutivo, o ya ejerciendo una autoridad arbitraria. Una de estas precauciones podria ser la de no dejar el nombramiento de tales jefes al arbitrio del ejecutivo, sino que en él tuviese parte la fraccion territorial qne mas de cerca tiene que esperimentar los efectos de la eleccion; pero la medida mas importante para conseguir aquel objeto es la de hacerlos responsables de sus actos, porque en tal caso su propio interes los obliga a ser circunspectos en el ejercicio de sus fuuciones.

Apénas pareceria necesario establecer que no solo es absurdo sino tambien atentatorio exijir un permiso o de-

claracion previa del consejo de estado para perseguir en juicio a estos ajentes por sus crímenes, si las leyes de algunos paises rejidos por el sistema representativo no huviesen caidó en la inconsecuencia de hacer difícil la responsabilidad de tales funcionarios. Podrá ser indispensable tomar algunas precauciones para el caso en que el procesadoa sea un empleado tan importante que su falta repentina ocacione un gran desórden en la administracion, pero no cuando es un empleado subalterno cuyo cargo puede continuar ejerciéndose sin interrupcion por el individuo que le subrogue en virtud del ministerio de la lei. El mejor freno que puede tener un jefe de provincia o departamento es el temor de que cualquiera ciudadano pueda recurrir con facilidad a la justicia para hacer castigar sus atentados, sin necesidad de valerse de grandes modos de enjuiciar, a los cuales nunca se recurre o que si se emplean, es demasiado tarde. La consideracion de que puede abusarse de esta facultad no tiene fuerza si la lei determina una pena contra esta especie de delitó.

CAPITULO III.

PODER JUDICIAL.

1. ° Del poder judicial i de los varios sistemas que se adoptan para su organizacion.—2. ° Tribunales unipersonales.—3. ° Los procedimientos judiciales deben ser enteramente públicos.—4. ° Modo de proceder en el juicio por jurados.—5. ° Independencia i responsabilidad del poder judicial.

—◆—

I.

Del poder judicial i de los varios sistemas que se adoptan para su organizacion.

El poder judicial es el que tiene por objeto administrar o aplicar las leyes para terminar por medio de juicios equitativos las contenciones que pueden suscitarse entre los habitantes de un pais sobre cualquiera de sus derechos.

El primer deber del poder judicial es su fidelidad a las leyes del Estado, i en él se funda la rectitud de sus decisio-

nes, que es el principal objeto a que todo debe dirijirse en la administracion de justicia. Mas como para llegar a la decicion es necesario tocar primero los diferentes trámites que forman la actuacion de los procesos, i como esta puede ser mas o ménos honerosa a las partes por las dilaciones, costas i vejaciones a que dan lugar la organizacion misma de este poder i el órden de sus procedimientos, es evidente que el mejor sistema de administracion de justicia será aquel que, procurando como fin capital la rectitud en las decisiones, consulte tambien la celeridad, la economia i la sensillez en la actuacion de los procesos, como objetos de grave importancia, aunque en todo caso subordinados al primero.

Los sistemas que son mas jeneralmente conocidos en la organizacion del poder judicial del Estado pueden reducirse a dos: el de los tribunales colejiados permanentes i el del *juri*. Segun el primero, se comete el juzgamiento de todas las causas, cualquiera que sea su naturaleza, a cierto número de jurisconsultos escojidos por el gobierno para administrar justicia permanentemente; i en virtud del segundo, esta basada la adminstracion de justicia en la separacion que se hace de las dos operaciones distintas que comprende el ejercicio del poder judicial, las cuales son: declarar si existe o no el hecho sobre que rueda la contension de los litigantes, i aplicar la lei en que se comprende el hecho. La primera de estas operaciones se confia a ciudadanos independientes del gobierno, sacados momentaneamente del pueblo, i que por sus luces i prendas persona-

les inspiren a las partes una plena confianza de que no tendrán en el ejercicio de sus funciones otro interes que el triunfo de la justicia: estos ajentes se llaman *jurados* por el juramento que prestan al investir su cargo, i se denomina *juri* o simplemente *jurado* la reunion que forman para pronunciar su declaracion o *veredicto*. La segunda operacion, que se versa sobre el punto de derecho, se reserba a jueces letrados, que se hallan instruidos en las leyes i con la práctica necesaria para aplicarlas a las diversas cuestiones que se ofrezcan.

Son ya demasiado conocidas i acreditadas por la esperiencia las ventajas que tiene el juri sobre los tribunales colejiados permanentes, para que se pueda ahora cuestionar con fundamento sobre este punto. Tanta es la nulidad de las garantias que estos tribunales ofrecen de la rectitud de sus decisiones, que pudiera sentarse como una verdad, que las honrosas excepciones que se presentan son mas bien el efecto de las cualidades personales de los jueces, que del sistema adoptado para su organizacion; i atendiendo a que, segun este sistema, los llamados a juzgar son individuos desconocidos a las partes, que solo deben su puesto al gobierno, que por su situacion especial se granjean relaciones peligrosas, que por los hábitos que contraen miran con indeferencia los intereses sometidos a su fallo, i que estan casi ciertos de la impunidad, puesto que sus prevaricaciones han de ser juzgadas por sus mismos colegas, no es exajerado establecer como probable que sean parciales o por lo ménos neglijentes en el

ejercicio de sus funciones i que no pocas veces se abandonen a la venalidad i a la corrupcion. Agréguese a esto que, por la naturaleza misma de esta organizacion, es necesario adoptar para la actuacion de los procesos un sistema embarazoso de procedimientos, que hace inexequibles la celeridad, la economía i la sencillez en los juicios, i se verá que los tribunales colejiados permanentes estan mui léjos de corresponder a los fines naturales de la administracion de justicia.

Bien al contrario sucede en el modo de enjuiciar por jurados: estando separadas en este sistema las cuestiones de hecho i de derecho, no solo es posible profundizarlas mas desembarazadamente para decidir con rectitud, sino que tambien adquieren los jurisconsultos la capacidad suficiente para aplicar con acierto las leyes i se granjean la dignidad propia de su ministerio, puesto que, no debiendo intervenir en el hecho, estan libres de aquella odiosidad que consigo trae toda resolucion sobre un hecho, particularmente en los juicios criminales. Compuesto el jurado de miembros que merecen la confianza de las partes, porque son escojidos por ellas mismas entre los que una eleccion verdaderamente nacional ha elevado a ese rango, está libre de las arbitrariedades del poder ejecutivo i exento de los intereses de partido i de las relaciones que pudieran poner a prueba su integridad. Si es llamado a fallar en materias criminales, no hai que temer aquella influencia que ejerce el hábito de condenar en los jueces permanentes, la cual extingue a veces su sensibilidad i los previene siempre contra los acusados. Por otra parte, el sistema de actuacion que les necesario a-

doptar en el jurado asegura la rapidez en la administracion de justicia i disminuye por consiguiente los costos i las vejaciones a que por necesidad estan expuestos los litigantes cuando tienen que someter sus asuntos a la decision de tribunales colejiados permanentes.

Mas por desgracia debemos reconocer que las inmensas ventajas del jurado no proceden tanto de su virtud intrínseca, cuanto de las circunstancias especiales en que se halla la sociedad que lo adopta; i esta es la razon porque se ha desvirtuado esta preciosa institucion en algunos pueblos que la han establecido sin estar preparados de antemano. Para que el jurado sea una verdadera garantia de la libertad i de la moral pública en un pais que lo adopte por primera vez, es necesario obrar una reforma completa en las leyes, en los procedimientos judiciales, en las prácticas forenses, i sobre todo en las costumbres de la sociedad, a fin de que estas den una alta sancion a la lei, a là justicia i a la fé del juramento, como sucede en los pueblos que estan connaturalizados con tal sistema de organizacion en el poder judicial.

Segun esto es fácil concebir cuán peligroso seria introducir súbitamente el jurado en la administracion de las repúbicas hispano-americanas: nuestro carácter, moralidad, i costumbres, nuestro estado social, nuestra lejislacion i prácticas forenses, nuestra civilizacion en fin se resienten del atraso en que hemos vivido durante tres siglos, i oponen por ahora resistencias tan invencibles a la súbita institucion del juri, que si lo adoptaramos imprudentemente

nos expondriamos a contrariar no pocas veces el fin primordial de la administracion de justicia i a sublevar contra este sistema todas las preocupaciones. No podremos colocarnos nunca en la situacion de adoptar el jurado sin estos inconvenientes, sino principiamos por establecer una publicidad completa en los procedimientos de los tribunales, a fin de familiarizar a los ciudadanos con la lei i la justicia i de acostumbrarlos a asociar la opinion pública al poder judicial.

Sin embargo, la publicidad en los procedimientos judiciales, que consideramos como el antecedente necesario a la institucion del jurado, i que al mismo tiempo es la mas eficaz garantia de la recta administracion de justicia, no puede obtenerse en los tribunales colejiados permanentes ni en su modo de proceder, sino en los tribunales unipersonales, que son los que mas cerca se hallan de realizar el fin de la administracion de justicia.

II.

Tribunales unipersonale

Para obtener la rectitud de las decisiones del poder judicial i la celeridad, economia i sencillez en los procedimientos son necesarios dos requisitos sustanciales: primero la *unidad* en la apreciacion de la cuestion i segundo la *responsabilidad* indivisible.

Estos requisitos no pueden alcanzarse en la constitu-

cion de los tribunales colejiados permanentes. La unidad de apreciacion es tan esencial en la administracion de justicia, que sin ella no es posible obtener resultado alguno; i es claro que miéntras mayor sea el número de jueces que tomen parte en la dicusion de un negocio, mayores serán tambien las dificultades que se ofrezcan en el exámen del punto controvertido, i no será extraño que por la incuria de algunos de los jueces o por otros motivos poco plausibles, se defiera a la opinion del mas obstinado o del que tenga mayor prestijio sobre sus colegas. Este proceder aumenta naturalmente las dilaciones inútiles, i con ellas los costos i vejaciones; i si por desgracia se divide el tribunal en partidos, se multiplican los incidentes i los negocios no tienen fin, porque los jueces se ocupan entónces en una especie de proceso mas interesante para ellos que el de las partes, dirijiendo todo su empeño a triunfar sobre sus colegas ántes que a aclarar la cuestion. En suma la unidad de apreciacion no se consigue sino en raros casos en los tribunales colejiados, miéntras que con un juez único no se pierde el tiempo con discursos inútiles, ni se experimentan las contradicciones del mal humor, ni se tocan los obstáculos del amor propio, ni los de la obstinacion, de la mala fé i de la ignorancia; de manera que cuando el juez único se ha instruido bien del negocio i formado su opinion, se termina la causa.

La responsabilidad indivisible no puede hallarse tampoco sino en los tribunales unipersonales. La integridad de un juez depende de su responsabilidad, sea en el tribunal de la opinion

pública o ante el de las leyes; pero esta responsabilidad no pesa enteramente sino sobre un juez único, porque estando solo en presencia del público, no tiene mas apoyo que la rectitud de sus decisiones ni mas defensa que la estimacion jeneral, miéntras que un tribunal colejiado, poderoso i robustecido con sus relaciones, en vez de estar sujeto a la opinion pública, en el sentido en que debe estarlo, se conceptua hasta cierto punto en estado de darla la lei; porque cuenta con la preocupacion popular que hai siempre en favor de la clase, de la autoridad i de la instruccion superior que se supone en una reunion de hombres escojidos; i poseyendo la deferencia del público o de gran parte de él, no está léjos de cometer injusticias que jamas se permitiria un juez único. La pluralidad de jueces, por otra parte, debilita la responsabilidad, no solo porque les subministra un medio de absolverse así mismos, echándose la culpa unos a los otros i la odiosidad de una resolucion injusta, de modo que siendo obra de todos no lo es de ninguno, sino tambien porque los fortifica contra la opinion pública i los hace soportar con indiferencia la censura. Finalmente una corporacion numerosa presenta a la seduccion i a la corrupcion muchas facilidades que no se hallarian sobre cada uno de sus individuos separadamente, pues que por medio de los mas zagaces puede comprometerse el parecer de los otros sin hacerles injuria.

Interminable seria la enumeracion de los motivos que hacen inexequibles en los tribunales colejiados la unidad de apreciacion i la responsabilidad respectiva e indivisible:

pero bástenos observar que ninguno de ellos milita en la constitucion de los tribunales unipersonales, i que estos son los únicos que pueden realizar los verdaderos fines de la administracion de justicia, cuando el sistema de sus procedimientos descansa sobre una severa publicidad.

El número de los tribunales unipersonales que se establezcan en un pais debe estar en proporcion del número de negocios a que dé lugar el estado de las relaciones sociales, i en razon de las distancias locales, para ahorrar gastos de viaje a las partes; pero sin perder jamas de vista que su multiplicidad puede ser contraria a la buena economía del Estado i aun puede ser inconciliable con el sistema de publicidad. Lo que importa en todo caso es señalar con precision a cada uno de ellos los límites en que debe ejercer su jurisdiccion.

La competencia de los tribunales debe ser universal para fallar en todo jénero de causas, porque nada hai mas contrario a los verdaderos principios de la administracion de justicia que esa diversidad superflua de tribunales especiales, que no hace mas que causar embarazos inútiles i vejaciones injustificables a los que se hallan en el caso de reclamar sus derechos: la administracion de justicia en materias civiles debe ser una i competente en toda clase de negocios i para todas las personas: solamente en lo criminal podrian instituirse dos tribunales de excepcion, el marcial i el de disciplina eclesiástica. La necesidad del primero se funda en que la exactitud de la diciplina militar estriba enteramente en la pronta obediencia, i en que para

decidir rectamente un juicio de esta clase se necesita una capacidad especial; i la existencia del tribunal eclesiástico se apoya en razones análogas, i en que el error en puntos de disciplina eclesiástica puede acarrear las mas graves consecuencias.

Reputamos tambien como superfluos los juzgados de conciliacion, porque lo mismo que se desea obtener por su medio, se obtiene ante los tribunales ordinarios con ménos dilaciones i costas: o la decision de los conciliadores recae sobre razones insuficientes o se dá por razones suficientes; en el primer caso será injusta, i en el segundo el juzgado de conciliacion no hará mas que ejercer el ministerio de un tribunal de justicia.

III.

Los procedimientos judiciales deben ser enteramente públicos.

La publicidad es la mas eficaz de todas las garantias de la recta administracion de justicia, i debe extenderse a todas las partes que concurren a la formacion de una causa i a toda especie de causas. Mui pocos son los casos en que el enjuiciamiento puede ser *privado,* pero nunca *secreto,* porque de lo que se trata solamente es de limitar la publicidad i no de excluirla. Estos casos exceptuados son: 1.° los de injurias personales o verbales, cuando las partes piden

que no se haga público el proceso; 2.° los pleitos de familia, siempre que en ellos se ventilen asuntos puramente domésticos de que puede depender el honor de las personas; 3.° las causas de estupro, violencia, incesto o de insultos lascivos, porque la reserva es necesaria para conservar el respeto a las personas ofendidas i a las buenas costumbres; i 4.° aquellos procesos que no puedan hacerse públicos sin poner en peligro la reputacion pecuniaria de algun individuo.

Fuera de estos casos, la publicidad es esencialmente necesaria i debe considerarse como el alma de la justicia. Ella excita en los testigos todas las facultades del ánimo que concurren a formar una exposicion fiel, i en particular la atencion necesaria en las operaciones de la reminiscencia; asegura su veracidad, porque no es probable que el embuste se muestre audaz en un interrogatorio público, a no ser que el deponente sea un depravado, en cuyo caso no es difícil descubrir su falsedad. La publicidad suscita tambien un interes mayor sobre la causa que se ventila, lo cual puede contribuir a que resulten diferentes medios de prueba que hubieran quedado sepultados en el olvido si la causa hubiese sido ignorada; i lo que es mas todavia, cria un espíritu público con respecto al testimonio i forma en este punto esencial la instruccion de los individuos, porque las discusiones sobre materias jurídicas entran así en el curso de las ideas ordinarias i se acostumbra el público a mirar con mayor interes sus resultados. Pero los mejores efectos de la publicidad estan de parte de los jueces, ya sea asegurando su probidad o ya conciliando a sus

juicios i decisiones la confianza pública.

Segun el principio de publicidad, es indispensable que todos los actos del enjuiciamiento sean enteramente públicos. Toda causa debe principiar por la comparecencia simultánea de las partes: asi es necesario 1.° para que cada una deponga en su favor cuanto concierne al hecho de la causa; 2.° para que cada una sea examinada en sentido contrario por la parte adversa; 3.° para admitir todos los alegatos relativos a los puntos que se quieren excluir de la disputa i estrechar por este medio el campo del litijio; 4.° para reconocer por válidos i obligarse a presentar los papeles u otras pruebas que pasan en poder de las partes, 5.° para reconocer los documentos firmados de su mano que se presenten a este efecto por la parte adversa; 6° para sentar claramente el objeto de la demanda i admitir o desechar cualquiera propuesta de composicion; 7.° para justificar la bondad del inventario de las pruebas de toda especie, conocidas o presumibles que ofrezca el caso por una i otra parte, a fin de que no quede omitida prueba alguna necesaria ni se produzca ninguna que sea superflua; i 8.° para concertarse en los dias de audiencia i evitar de este modo las demoras i los incidentes inútiles. Con estos antecedentes se procede al juicio i despues de recibir en un breve término todos los testimonios i pruebas que la lei crea conducentes al esclarecemiento de la verdad i consiguiente rectitud de las decisiones, se falla la causa en primera instancia.

Las partes han de poder apelar de esta sentencia, porque la apelacion es necesaria para reformar las decisiones in-

justas, sea la injusticia voluntaria o sea efecto de ignorancia o equivocacion. La publicidad de los juicios i la responsabilidad de los jueces no son garantias suficientes sin la apelacion: la primera nada remedia por sí sola en caso de una decision indebida, porque a pesar de su mucha eficacia para asegurar la integridad del juez, ninguna garantia ofrece contra su ignorancia ó su incapacidad: la segunda es igualmente insuficiente por sí misma, porque el juez no puede ser responsable de sus errores inocentes; i aun respecto de sus actos de mala fé es tambien insuficiente, porque puede cometerlos a veces sin dejar rastros bastante marcados para que sean suceptibles de prueba.

Sin embargo, el recurso de apelacion aumenta las costas, dilaciones i continjencias de los juicios, i muchos litigantes pueden valerse de él para prolongar un embrollo maligno. Pero ya que son necesarios los tribunales de apelacion, es preciso no considerar sus inconvenientes sino para reducirlos a su menor expresion; i el medio mas eficaz que puede tocarse con este fin es establecer como regla que el tribunal de apelacion no pueda recibir como base de su decision mas documentos que los presentados al tribunal de quien se apela. De la estricta aplicacion de esta máxima resulta en primer lugar el beneficio de poder situar al tribunal de apelacion en el lugar mas conveniente sin consideracion a la distancia, puesto que no será necesario que viajen los testigos para ser nuevamente examinados; en segundo lugar la economía de tiempo i de dinero, porque no habrá necesidad de nuevos interrogatorios ni compa-

recencias, i en tercer lugar que no pueda apelarse sino de una sentencia definitiva o de un fallo interlocutorio que produzca perjuicios irreparables. Empero esta regla fundamental puede tener una excepcion: tal es cuando la apelacion estriva en la supresion de ciertas pruebas, en cuyo caso, demostrada la supresion, podrá el tribunal cometer a otro juez el encargo de recojer las pruebas que faltan i conocer en el juicio. Otros arbitrios que pueden evitar las apelaciones de mala fé son: el de proceder inmediatamente a la ejecucion de la sentencia de primera instancia, exijiendo al que gana una fianza de resultas, i el de condenar al apelante de mala fé en todos los gastos i perjuicios que haya ocasionado a la otra parte la apelacion.

El juicio quedará completamente afinado con la decision del tribunal de apelaciones, i no es posible conceder nuevos recursos sin tocar graves inconvenientes, sobre todo el de hacer dudosas las decisiones de la justicia sin aumentar la seguridad.

III.

Modo de proceder en el juicio por jurados.

Sin embargo de la opinion que dejamos sentada en favor de los tribunales unipersonales, vamos a exponer lijeramente los principios a que deben arreglarse la organi-

zacion i procedimientos del jurado, porque podria ser conveniente en algun Estado americano adaptar esta institucion por ahora a la administracion de la justicia criminal en todo o en parte.

La constitucion del Estado debe señalar primeramente las cualidades de que han de estar adornados los individuos destinados a juzgar a sus conciudadanos, despues el modo de hacer su eleccion nacional, i finalmente los procedimientos de que han de valerse las partes para elejir entre ellos el número de jueces que se requiere para discutir sobre las diferentes cuestiones que se ofrezcan.

Siendo tambien pública toda la actuacion del proceso, deberan comparecer las partes ante el tribunal establecido: el demandante será el primero en exponer su queja, citando las leyes que hayan en su favor, señalando la reparacion que cree debérsele i produciendo todas las pruebas que tenga, a fin de que el demandado conozca luego la extension de la demanda a que ha de satisfacer. Respondiendo este, expondrá tambien todas las pruebas en que funda su refutacion, sea cual fuere la naturaleza de estas pruebas, porque la mayor ventaja de la publicidad de los juicios consiste en la admision de todas ellas, en razon de que al jurado corresponde determinar su importancia, porque siendo llamado a juzgar del *hecho* i de la *intencion* segun su conciencia, podrá conceder o reusar su asenso a las probanzas alegadas segun el mérito que tengan.

Sin embargo, aun siendo los jurados mui capaces de pronunciar sobre cualquiera cuestion, no podran muchas ve-

ces considerarla en su relaciones con las leyes, por no conocerlas, i aun se encontraran embarazados para recordar lo alegado bajo un punto de vista claro i luminoso. De aqui la necesidad de juntar al jurado un profesor de derecho que haga en cada juicio las funciones de relator, sea reasumiendo lo que cada una de las partes haya alegado en su favor, sea informando sobre las disposiciones de la lei bajo los tres puntos de vista siguientes: 1.° suponiendo que el caso fuera como lo expone el demandante, 2.° suponiendo que sea como lo presenta el demandado, i 3.° tal como el jurisconsulto lo considera segun los argumentos del uno i el otro, concluyendo por señalar cuales son las disposiciones de la lei en cada uno de los tres casos propuestos.

Sobre esta exposicion deberan admitirse las observaciones que hagan las partes, a fin de evitar una mala intelijencia o los efectos de la parcialidad; i una vez que sea convenientemente modificada, o ratificada sin modificacion por el lejista, el jurado pasará a deliberar bajo la presidencia de unos de sus miembros, teniendo por secretario o escribano al mismo que ejerce estas funciones en la causa que se ventila.

El jurado podrá adoptar de las tres opiniones propuestas por el lejista aquella que sea mas conforme con los principios invariables de la justicia, segun su propia conviccion; i aun puede desecharlas todas sino puede conciliar ninguna con estos principios, tal como él los entiende, porque solo en su intelijencia i en su probidad han confiado las partes al elejirlos. En cuanto a la exposicion de las partes,

es claro que no puede servir sino como informacion al jurado; pero en la del jurisconsulto es necesario distinguir lo que concierne al hecho i lo que se refiere a las disposiciones de la lei. Respecto a las circunstancias del hecho, es fuera de duda que el jurado no tiene obligacion de conformarse con la manera de ver del jurisconsulto; i como las disposiciones de la lei deben variar segun las circunstancias del hecho que se trata de calificar, no estando obligado el jurado a aceptar los hechos tal como los concibe el jurisconsulto, es evidente que tampoco puede estarlo a aceptar sus conclusiones legales, porque estas presuponen la exactitud en la determinacion de la especie. En todo caso puede suceder que, adoptando el jurado una opinion diferente de las tres que se le han propuesto sobre el hecho, el demandado sea culpable, no de la falta de que le acusa el querellante, i de la cual talvez está convicto, sino de otra distinta; i entónces el jurado podrá invocar nuevamente el ministerio del jurisconsulto para que le indique la sancion legal que puede aplicarse a delitos de la naturaleza de aquel en que la mayoria del jurado cree incurso al acusado

El juri debe manifestar en audiencia plena por medio de un relator el resultado de su sesion, presentando de una manera clara i concisa el hecho sobre el cual el jurisconsulto ha de señalar las disposiciones legales. El demandante i el acusado pueden siempre contradecir esta segunda informacion del lejista; porque, tanto como en la primera, puede haber error voluntario o involuntario en la manera de establecer la relacion entre el hecho i la lei, i

como no es a él sino a los jurados a quienes las partes se han atenido, esta segunda informacion, tanto como la primera, no tienen otro objeto que el de instruir al juri de los diferentes castigos que la lei prescribe para delitos de la clase de aquel cuya exposicion acaba de hacerse. En seguida al juri corresponde determinar cual de estos castigos se encuentra en proporcion con la culpabilidad que él ha reconocido en el acusado.

Por detallada que supongamos la exposicion del juri, ella solo puede mostrar la especie de delito en que la mayoria de los jurados cree incurso al acusado; mas no puede indicar el grado de gravedad que el juri atribuye al delito, pues que solo por la gravedad de la pena inflijida puede un juez expresar el grado de culpabilidad. Asi el juri haciendo la exposicion del hecho, tal como lo concibe, facilita al jurisconsulto un medio de indicarle el jénero del cual este delito puede ser una especie; i el jurisconsulto, señalando la pena decretada por la lei a cada una de estas especies segun su gravedad, a su vez habilita al juri para pronunciar en cual de estas especies se comprende el delito en cuestion. Por consiguiente el juri, despues de haber deliberado sobre esta última informacion del jurisconsulto, tomando en consideracion las observaciones que cada una de las partes haya hecho sobre su contenido, debe declarar o que el hecho acriminado no se encuentra comprendido en ninguna de las leyes alegadas ante el tribunal, i que por tanto el acusado queda absuelto, o que este hecho se encuentra comprendido en tal o cual de las leyes citadas,

sea por el querellante, sea por el defensor, sea por el jurisconsulto, i que el acusado es punible de tal pena.

Cuatro son las funciones distintas que concurren en el ejercicio de la administracion de justicia por medio del juri: 1.ª la del presidente del tribunal, 2.ª la de los jurados, 3.ª la del jurisconsulto informante; i 4ª la del escribano o secretario. Estas cuatro funciones deben ser ejercidas por personas diferentes, las cuales necesariamente han de ser independientes de los otros poderes políticos, en cuanto a su nombramiento, conservacion i promocion; inamovibles, a ménos que no sea con su consentimiento, i permanentes en el conocimiento de una causa hasta su conclusion. El presidente del tribunal no puede tener otras funciones que las necesarias para dar impulso a la marcha de este i contener dentro de los límites de sus respectivos deberes a cada uno de los miembros que lo componen. Por consecuencia, ninguno de estos podria ser apto para ejercer tal empleo, por lo cual debe reputarse como un abuso en la organizacion del juri el reunir en una sola persona las atribuciones del jurisconsulto informante i de presidente del tribunal. Los jurados i el jurisconsulto pueden exijir que se les satisfagan las dudas a que den lugar la defensa i pruebas de cada una de las partes, a fin de ejercer con acierto sus funciones en la forma que dejamos indicada; i el escribano debe ceñirse a redactar las deposiciones i demas actos que conciernen a la actuacion del proceso i a custodiar todas estas piezas, juntamente con los documentos presentados por las partes.

Las decisiones del jurado no deben ser en todo caso absolutas: es necesario dejar a las partes ofendidas por un fallo indebido el derecho de apelar a una autoridad superior designada por las leyes orgánicas del poder judicial. Mas semejante recurso no puede quedar al arbitrio de los litigantes, ántes bien es necesario señalar los casos en que pueden valerse de él, a fin de que no abusen de tal derecho, haciendo interminables los juicios. Tales casos pueden ser cuando el juri en materias civiles haya deducido conclusiones evidentemente absurdas, o haya sentado principios contrarios a las doctrinas jeneralmente recibidas por los profesores del arte a que concierne la cuestion, o en fin cuando los principios i las consecuencias sean contrarias a las leyes segun las cuales debe decidir. En las causas criminales puede concederse el recurso de apelacion cuando el juri en su decision haya adoptado las conclusiones del jurisconsulto informante, siendo estas falsas i contrarias a derecho. Finalmente tendrá lugar el mismo recurso cuando alguno de los funcionarios del tribunal haya faltado a las leyes o reglamentos, en virtud de los cuales deben ejercer su cargo; pero en todos estos casos debe haber penas señaladas contra el apelante temerario que no pruebe debidamente el fundamento de su apelacion.

V.

Independencia i responsabilidad del poder judicial.

Algunos publicistas no conciben la independencia del poder judicial sino comprendiendo en ella su irresponsabilidad i por consiguiente su inamobilidad; mas esta es una confusion de ideas que es necesario evitar, notando que por independencia del poder judicial no puede entenderse otra cosa que la separacion en que se hallan los ajentes de este poder respecto del ejecutivo i lejislativo, en tanto que su nombramiento, conservacion i promocion no dependen de estos poderes políticos. El poder judicial es como los demas, un verdadero poder político del Estado, i por consiguiente no puede existir sino en virtud de una delegacion nacional, cuya circunstancia es la única base de su independencia.

Es un error creer que los jueces dejarian de ser independientes sino fuesen enteramente irresponsables, porque si su irresponsabilidad constituyera lo que se llama independencia en el poder judicial, esta no importaria otra cosa que un verdadero despotismo: bastaria que un juez pudiera considerarse como independiente hasta el extremo de no tener que dar cuenta de su conducta i de mirar con indiferencia la opinion pública, para que la administracion de justicia, cualquiera que fuese su organizacion, estuviese enteramente distante de producir resultado alguno provechoso. Todo empleado en una república debe estar sujeto

a la responsabilidad de sus actos, puesto que de otra manera llegarian a ser arbitrarios i el gobierno se viciaria en su esencia, disfrazando el despotismo bajo las formas constitucionales.

La lei debe pues fijar con precision todos los casos en que haya de hacerse efectiva la responsabilidad de los jueces, i los tribunales ante quienes debe seguirse la acusacion. Ademas de esto, como el gobierno debe, en virtud del poder conservador que inviste, velar sobre que todos los funcionarios del Estado cumplan sus deberes, es tambien de su incumbencia llamar a los jueces que falten a los suyos a responder de su conducta ante los tribunales designados por la lei. En tal caso la suspension es una consecuencia de esta acusacion, pero la destitucion solo puede ser el resultado de un juicio.

Exceptúase de esta regla el juri en materias criminales, en cuanto no puede ser llamado a responder de los motivos en virtud de los cuales ha condenado o absuelto a un acusado, porque sus convicciones en este punto, si bien pueden sentirse, jamas pueden explicarse. Fuera de este caso, todos los ajentes del poder judicial deben ser responsables de sus procedimientos.

CAPITULO IV.

PODER ELECTORAL.

1. ° Idea del poder electoral—2.° Varios grados de eleccion—3. ° Cualidades que deben elejirse en los electores i en los elejibles—4. ° Eleccion de las cámaras lejislativas—5. ° Eleccion de los funcionarios del poder ejecutivo—6. ° Eleccion de los funcionarios del poder judicial—7. ° Principios jenerales sobre el modo de hacer las elecciones.

I.

Idea del poder electoral.

Comprendemos bajo el título de poder electoral tanto la facultad de elejir como la de nombrar los diversos depositarios de los poderes políticos, i consideraremos investidas de estas facultades a todas las personas a quienes la lei comete las elecciones i los nombramientos.

Al fijar los principios sobre que debe reposar la orga-

nizacion i ejercicio de este poder, nos separarémos de lo que es puramente reglamentario, i solo tratarémos de echar las bases de un plan de elecciones adaptable a nuestras circunstancias i conforme a nuestro sistema de gobierno, a fin de evitar que el favor i el fraude tengan parte alguna en la eleccion de los funcionarios del Estado.

II.

Varios grados de eleccion.

El poder electoral puede ser ejercido o bien con el objeto de nombrar inmediatamente al empleado o con el de designar un cierto número de candidatos entre los cuales el empleado sea escojido por la persona autorizada para nombrarle, o en fin con el objeto de escojer los electores que deben nombrar, sea al empleado, sea a los candidatos para el empleo.

De aquí nace que la eleccion puede ser *directa* o *indirecta*, segun que los ciudadanos activos nombren inmediatamente al empleado o solo a los candidatos para el empleo o a los electores que hayan de elejirle en definitiva. Esta segunda especie de eleccion no puede tener lugar sino en los casos en que las personas que no pudieran escojer al ciudadano mas idóneo para el empleo en cuestion, por no tener noticia de los hombres mas capaces, podrian sin embargo conocer a los que se hallan en es-

ado de elejirle, o al ménos a los que, incapaces todavia de hacer la eleccion, pudiesen no obstante nombrar otros electores. Esta es la razon porque en algunos paises se han establecido varios grados de eleccion indirecta, pero semejante sistema no puede ménos de ser embarazoso i sobre todo inútil en los paises de corta poblacion.

El ejercicio del poder electoral, así como el de todos los poderes políticos, supone una delegacion nacional: esta delagacion puede hacerse por medio de una eleccion o por medio de una lei que designe en jeneral ciertas cualidades cuya posesion baste para entrar en el ejercicio de determinadas funciones. En este segundo caso cualquier ciudadano que haga constar que posee las cualidades legales entra con pleno derecho a ejercer las funciones de su empleo: tal es lo que sucede respecto de los electores de primer grado; pero los demas electores, asi como todos los funcionarios públicos en jeneral, deben agregar a las cualidades legales relativas al empleo que cada cual se propone ejercer, las cualidades testimoniales, que no pueden hacerse constar sino por el testimonio de los electores que le hayan escojido en razon de su probidad i capacidad especial.

III.

Cualidades que deben exijirse en los electores i en los elejibles.

Acerca de las cualidades cuya concurrencia debe exijir la lei en los ciudadanos à quienes delega el ejercicio del poder electoral i en aquellos a quienes otorga la elejibilidad, no nos es posible entrar en detalles i debemos limitarnos a recordar los principios. Si para que el gobierno representativo produzca todos los buenos efectos de que es capaz, es necesario que el ejercicio de la soberania nacional esté confiado a los ciudadanos mas intelijentes i mas capaces de comprender su importancia, es claro que no puede conferirse el derecho de sufrajio a los que por su condicion social no ofrecen ninguna garantia de sus buenas intenciones, asi como no deben ser elejibles los que carezcan de probidad i de las cualidades jenerales i especiales que la naturaleza de cada empleo público requiere. Conceder el derecho de elector o de elejible a todos los que estan en posesion de sus derechos civiles, tan solo por esta consideracion, es poner en olvido que un ciudadano no es responsable a los demas en el manejo de sus intereses privados, cuyas consecuencias él solo debe sufrir; miéntras que es responsable a la nacion entera en el ejercicio de sus derechos políticos, cuyo abuso puede afectatar los intereses jenerales i contrariar la accion de las leyes. No se diga que es posible tocar otros arbitrios para evitar las malas consecuencias de estos abusos, o que se

neutraliza el pernicioso efecto que produce la injerencia de los hombres sin responsabilidad en los negocios públicos, limitando su accion solamente a las elecciones de primer grado; porque estos arbitrios i cualesquiera otros que se toquen no podrán jamas evitar el fraude i la corrupcion, puesto que ellos no bastan para dar dignidad e intelijencia al que no las tiene, ni para presentarle como importante lo que a sus ojos carece de importancia.

Las cualidades que la lei debe exijir de parte de los ciudadanos para otorgarles el derecho de sufrajio deben ser aquellas que mas o ménos jeneralmente se hallan repartidas en todos los que son capaces de obrar por sí independientemente i de tomar algun interes por los negocios del Estado, tales son por ejemplo: la edad viril, algun grado de instruccion, i una renta, de cualquier procedencia lejítima que sea, la cual, atendido el estado de la industra i considerada la carestia del pais, nos dé la presuncion de la independencia personal. No se debe tomar como signo de esta calidad la cuota de los impuestos que cada individuo paga al Estado, porque esta medida nos conduce a quitar el derecho de sufrajio a todos los ciudadanos intelijentes que viven de alguna industria que no se halla gravada o recargada con impuestos nacionales.

Lo dicho debe aplicarse tambien respecto de aquellos ciudadanos a quienes la lei conceda la elejibilidad, esto es, la capacidad de ser elejidos; pero como la posesion de las cualidades indicadas no es bastante para dar a la so-

ciedad una garantia de la idoneidad necesaria al desempeño cabal de las funciones públicas, es indispensable que la lei exija ademas en los elejibles otras cualidades que los hagan aptos para el desempeño de los empleos. Pero no se llenaria este objeto exijiendo jeneral e indistintamente en todos los elejibles unas mismas cualidades, ántes bien es preciso distinguir la especialidad de las funciones de los poderes políticos del Estado i de sus diversas ramificaciones, a fin de exijir en los candidatos, no solo los conocimientos jenerales, sino tambien los conocimientos especiales relativos a la naturaleza de cada uno de los empleos que se confieren por eleccion o nombramiento.

IV.

Eleccion de las cámaras lejislativas.

Hemos dicho ántes que cada una de las dos cámaras que componen el poder lejislativo representa cierto órden de intereses especiales, los cuales, debiendo ser consultados separadamente en la discusion i votacion de las leyes, no pueden ser representados sino por hombres que posean los conocimientos adecuados a cada uno de estos órdenes de intereses. Atendiendo a la especialidad del mandato del senado, es claro que la lei no debe conferir la capacidad de ser elejidos para miembros de esta Cámara sino a los ciudadanos que, por razon de haber desempeñado los altos

destinos de la administracion del Estado o por otras circunstancias análogas, ofrezcan la suficiente garantia de estar en posesion de los conocimientos especiales relativos a la situacion estadística i a los intereses jenerales de las grandes fracciones administrativas en que se divide el territorio de la nacion. Mas como estos hombres especiales no pueden siempre ser conocidos por la jeneralidad de los ciudadanos que tienen el derecho de sufrajio, es natural que sea indirecta la eleccion de los miembros de la cámara de senadores, porque si los electores de primer grado en cada gran fraccion territorial no pueden escojer a los ciudadanos mas idóneos para este empleo, podran a lo ménos conocer a los que se hallan en estado de elejirlos.

Pero ni la razon que tenemos para creer que la eleccion de los senadores debe ser indirecta, ni ninguna otra puede justificar la aberracion de principios que se comete cuando se confia al jefe del ejecutivo el nombramiento de estos funcionarios. Si los pares o senadores son mandatarios de la nacion i si deben obrar por el bien de esta, concurriendo a la formacion de las leyes con las otras ramas del poder lejislativo; i si por otra parte estan encargados de un mandato especial i por consiguiente de ciertos intereses que se encuentran muchas veces en oposicion con los que aquellas representan, es tan contradictorio a los principios del gobierno constitucional delegar su nombramiento al jefe del ejecutivo, como lo seria cometerle la eleccion de los diputados o a estos la eleccion de

los senadores. Lo que la sana razon dicta i que se practica en todos los casos análogos, tanto en el órden político como en el civil, es que el mandatario sea nombrado por la persona cuyos intereses debe sostener, i nada seria mas absurdo que el que esta abandonase tal cuidado al apoderado de su adversario. Ademas hai todavia una razon especial respecto de la monarquia, tal es la de que no se puede suponer que la nacion haya delegado a la corona el derecho de nombrar a los pares, porque toda delegacion supone confianza, i esta solo puede concederse a mandatarios revocables, por la sencilla razon de que aquel que nos la inspira hoi, puede no inspirárnosla mañana. Estos principios son incuestionables i tienen su aplicacion en todo caso, cualesquiera que sean los arbitrios a que se recurra para dàr al ejecutivo una intervencion directa o disfrazada en la eleccion de los miembros del senado o de la cámara de diputados.

Los que no quieren o no pueden comprender estas verdades procuran desvirtuarlas, diciendo que en la república Anglo-Americana, el ejecutivo tiene siempre a su devocion la mayoria de las cámaras, porque las *forma* de todos sus partidarios; pero para destruir tàn especioso argumento, basta advertir que el ejecutivo en aquella república no tiene intervencion legal ninguna en la eleccion de senadores o diputados, i que si obtiene en las cámaras una mayoria, solo la debe a que el partido político que logra triunfar, por su mayor número de sufrajios i por su mayor influencia, en la eleccion del presi-

dente, triunfa por la misma razon en las elecciones sucesivas, i no es extraño que miéntras se mantiene mas fuerte que sus adversarios, eleve a las cámaras solo a sus adeptos i proporcione de este modo una inmensa mayoria al ejecutivo.

En cuanto a la cámara de diputados, hemos dicho que ha de estar organizada i destinada tan solo para representar los intereses especiales de cada uno de los fines en que se resuelve el bien de la sociedad entera. Por consiguiente la lei no debe conceder la elejibilidad de diputados sino a aquellos individuos que posean un conocimiento profundo de los intereses particulares que respectivamente deben realizar cada una de las esferas o asociaciones encargadas de los diversos fines sociales en que se resuelve el bien de la sociedad, a fin de que tales intereses sean debidamente atendidos i consultados en la formacion de las leyes.

Pero la planteacion de esta teoria es todavia difícil, sino imposible, en el estado actual de la sociedad, principalmente en pueblos como los americanos, los cuales, a pesar de ser nuevos en su existencia, adolecen de todos los vicios i defectos de las sociedades que han envejecido bajo el ominoso sistema de la fuerza. Las dos únicas instituciones que se encuentran vigorasamente organizadas son la Iglesia i el Estado, miéntras que las otras esferas de actividad social se hallan todavia en jérmen, porque la moralidad, las ciencias, las artes, la industria i el comercio vagan aun en la sociedad i carecen de una organizacion

que les sea propia, tal como la que el principio del derecho tiene en el Estado i la relijion en la Iglesia.

Mas si semejante estado de cosas hace difícil dar a la cámara de diputados una organizacion perfecta, por medio de la cual esten lejítima i distintamente representados los diversos órdenes relijioso, científico, moral, artístico, industrial i comercial, es preciso por lo ménos propender a que todos estos intereses tengan sus representantes en ella a fin de preparar de este modo una organizacion mas conforme a los principios. Segun esto convendría que las elecciones no se hicieran por fracciones o departamentos i en atencion al número de sus habitantes, sino por medio de los varios órdenes sociales que prosiguen la realizacion de cada uno de aquellos intereses, aunque todavia se hallen totalmente desorganizados i separados. En tal caso deberían clasificarse todos los ciudadanos a quienes se concede el derecho de sufrajio segun el interes o profesion especial a que se hallasen respectivamente consagrados: mas como de esta clasificacion resultaria que en unas poblaciones seria mui diminuto, respecto de otras, el número de ciudadanos clasificados en algunos de los órdenes sociales, es menester que la eleccion de diputados sea indirecta, i que la lei fije para cada una de las grandes fracciones territoriales el número de sufragantes de primer grado que han de concurrir a la eleccion de los electores que deben reunirse en la capital de la fraccion para elejir respectivamente a los diputados que representen en la cámara los intereses propios de cada uno de los

órdenes sociales de aquella gran fraccion territorial. Estos son los principios a que por ahora puede ajustarse la lei para establecer todos los detalles que son indispensables a fin de que en las elecciones de diputados preponderen los intereses sociales que se hallan mas desarrollados en la nacion, i al mismo tiempo hagan respetar su conveniencia especial i relativa en la formacion de las leyes. Es verdad que preponderando hoi dia en nuestras sociedades algunos de estos intereses sobre los demas, no les seria imposible triunfar en la discusion i votacion de las leyes, pero este seria un mal pasajero, que obligaria a los intereses decaidos a organizarse i a establecerse mejor, i que por otra parte no es dificil de evitar por medio de algunas medidas prudentes.

La adopcion de estos principios nos ahorra de entrar en la cuestion sobre si los empleados públicos del Estado pueden ser diputados, porque es evidente que no podrán serlo aquellos que, por la naturaleza del empleo que desempeñan, tienen que consagrarle toda su atencion i se hallan por consiguiente en la imposibilidad de entregarse a alguna de aquellas profesiones que constituyan al ciudadano miembro de alguno de los otros intereses sociales. No se crea por esto que privamos a la nacion del provecho que sacaria de las luces de ciertos altos funcionarios públicos que podrian concurrir a la formacion de las leyes, sin peligro de que se confundiesen las diversas funciones de los poderes políticos, porque tales funcionarios pueden tener acceso en el senado, si la eleeccion nacional los hon-

ra con ese puesto. No comprendemos empero en esta clase a los ministros del despacho del ejecutivo, porque si estos fueran miembros de alguna de las cámaras, no solamente se confundirian las atribuciones de este poder con las del lejislativo, sino que tambien se les daria una intervencion superflua i dañosa: superflua, porque debiendo concurrir el ejecutivo a la formacion de las leyes, como representante del tercer órden de intereses sociales, es inútil que concurra por medio de sus ministros a la discusion i votacion de estas mismas leyes en las cámaras; i dañoso, porque la diferencia de las funciones de los poderes lejislativo i ejecutivo, no impide que los ministros, por el prestijio de su autoridad i por los medios que tienen a su disposicion, influyan como miembros de las cámaras para violentar la opinion de los diputados o senadores. Este peligro no existe si los ministros concurren a los debates parlamentarios con solo el objeto de ilustrarlos o de responder a las interpelaciones que se les dirijan.

Tampoco se puede objetar nuestra teoria con la consideracion de que la numerosa clase de los empleados públicos del Estado quedaria sin representacion, porque si sus intereses como empleados son los mismos de la administracion jeneral, es claro que se comprenden en la clase de aquellos que representa el ejecutivo concurriendo a la formacion de las leyes como tercera rama del poder lejislativo.

V.

Eleccion de los funcionarios del poder ejecutivo.

La eleccion de los funcionarios del poder ejecutivo está sujeta a otros principios. Ya hemos dado una idea de la alta importancia de las atribuciones del jefe de este poder político i de las que incumben a los miembros del consejo de Estado asi como a los demas ajentes de la administracion; i esto nos da a conocer que las leyes no deben conceder la elejibilidad para tales empleos segun las mismas consideraciones que se tienen presentes respecto de los otros poderes políticos, sino atendiendo a la especialidad del mandato del ejecutivo i exijiendo en los candidatos la posesion de ciertas cualidades que prueben su idoneidad.

La eleccion del jefe del ejecutivo, asi como la de los candidatos para el consejo de Estado, han de ser indirectas porque las eminentes cualidades que se exijen en los depositarios de estas funciones no estarán siempre al alcance de la numerora clase de ciudadanos que poseen el derecho de sufrajio, miéntras que pueden ser mejor apreciadas por aquellos a quienes se concede la facultad de hacer la eleccion en definitiva. No sucede otro tanto respecto de las cualidades requeridas en los demas ajentes del poder ejecutivo, porque ellas se hallan mas o ménos repartidas entre todos los ciudadanos. De consiguiente, puede ser directa la eleccion que hagan los habitantes de cada una de las fracciones, en que se halla dividido i subdividido el terri-

torio de la nacion, de los candidatos que deben presentar respectivamente al jefe del ejecutivo a fin de que este nombre entre tales candidatos a aquellos que merezcan su confianza para el ejercicio de las funciones administrativas en cada una de esas fracciones.

Todos los ciudadanos a quienes la lei haya concedido el derecho de sufrajio, por motivo de hallarse en posesion de las cualidades que son necesarias para ejercerlo con acierto e independencia, concurriran, sin distincion de clases, a las eleciones de los funcionarios del ejecutivo. I debiendo hacerse estas simultaneamente, conviene que al mismo tiempo que sufraguen por los electores a quienes confieren su poder para nombrar al jefe del ejecutivo i a los candidatos del consejo de Estado, elijan tambien ellos mismos por su respectiva provincia, departamento o distrito el número de candidatos que la lei designe para el gobierno o direccion de cada una de estas fracciones.

—o—

VI.

Eleccion de los funcionarios del poder judicial.

Acerca de la eleccion de los depositarios del poder judicial solo puede prevenirse que si ha de ser verdaderamente nacional, es indispensable que concurran a ella todos los ciudadanos antiguos, i los respectivos distritos judiciales en que

se halla dividido el Estado. Esta eleccion puede ser directa, si la justicia se administra por jurados, porque la idoneidad de éstos funcionarios es tal, que puede ser conocida i apreciada por todos los ciudadanos; pero será indirecta, si la justicia se administra por juzgados permanentes, puesto que en tal caso la capacidad profesional que debe exijirse en los candidatos no puede estar al alcance de la juventud.

—

VII.

Principios jenerales sobre el modo de hacer las elecciones.

Como puede suceder que ántes de llegar el período señalado por la lei para hacer las elecciones, se imposibilite un funcionario o se sienta la necesidad de enjuiciar o de destituir a un empleado público que haya llegado a hacerse indigno de la confianza nacional, es preciso, para no dejar el empleo en acefalia, que las elecciones se hagan con frecuencia, que los empleados sean reelejibles i tambien que se nombren suplentes que reemplacen a los principales en todos los casos en que estos se hallen imposibilitados de ejercer.

El método que las leyes adopten para la forma de las elecciones ha de ser tal, que evite los malos efectos del favor, del fraude i de las conmociones intempestivas.

Con este objeto debe prescribirse de las elecciones el secreto, si es que alguna circunstancia peculiar de la so-

ciedad no lo hace tolerable: la publicidad no solo es la mas segura garantia de la exactitud de los empleados en el ejercicio de sus funciones, sino tambien el único medio posible de evitar los abusos que los electores infieles podrian cometer de su mandato, si la intriga i la corrupcion tuvieran la facilidad de maniobrar a la sombra del secreto.

El problema mas dificil que la lei tiene que resolver al fijar la forma de las elecciones es el de la apreciacion de la mayoria de sufrajios que debe constituir la eleccion. Para que esta dé un verdadero resultado i sea una lejítima expresion de la voluntad de los sufragantes, es necesario que la lei determine los detalles del método de la eleccion sin perder jamas de vista que lo que se trata de saber es cuál de los candidatos goza de un grado mayor de estimacion en la opinion jeneral de los electores. Como aquí hacemos la exposicion de los principios, no nos es posible descender a la enumeracion de las medidas que pueden adoptarse para ponerlos en práctica.

Finalmente la lei debe facilitar el ejercicio del poder electoral, de manera que evite todos los inconvenientes que pueden oponerse a la emision del sufrajio, porque es preciso advertir que el ciudadano no tiene la facultad de usar o dejar de usar a su voluntad este derecho: si es elector de segundo grado, es un verdadero mandatario de la nacion i no puede desprenderse arbitrariamente de su mandato; si es elector de primer grado, tambien es un mandatario de aquella parte de la nacion que no está admitida al ejercicio de los poderes políticos, i cuyos intereses pueden ser

demasiados caros, como los de su mujer, sus hijos i aun de sus parientes i amigos; i por tanto no puede dispensarse de tomar parte en las elecciones, sin traicionar los deberes que constituyen los lazos mas sagrados del órden social.

CAPITULO V.

PODER INSPECTIVO O CONSERVADOR.

1.° Idea de este poder—2.° Su organizacion i ejercicio.

—◆◆—

I.

Idea de este poder.

PARA completar la teoria que hemos expuesto sobre la organizacion i el ejercicio del poder político jeneral, nos resta hablar del inspectivo o conservador, que siendo una rama de aquel, tiene por objeto velar sobre los demas poderes constituidos para que cumplan sus deberes i no traspasen o se invadan recíprocamente sus atribuciones.

II.

Su organizacion i ejercicio.

La necesidad de la existencia de esta autoridad tiene su orijen en la organizacion misma del poder político, porque esta no está basada tanto en una absoluta independencia, cuanto en el equilibrio i unidad que debe existir entre todas las atribuciones de las varias ramas del poder.

Algunos han pretendido establecer el poder inspectivo o conservador en una corporacion separada e independiente de las demas en que se hallan depositadas las varias ramas del poder político, confiriéndole las atribuciones necesarias para velar sobre todas ellas i constituyendo de este modo una autoridad superior, que fácilmente podria abusar de sus facultades o por lo ménos embarazar la accion jeneral del poder. Empero el proceder mas análogo al sistema representativo i mas conforme con la práctica es el de investir a cada uno de los poderes lejislativo, ejecutivo, judicial i electoral de las atribuciones propias del conservador, esto es, de ciertas atribuciones destinadas a rechazar los avances que pudieran hacer a su respectiva autoridad los ajentes de algunos de los poderes políticos i a mantener la armonia i equilibrio de sus facultades i obligaciones recíprocas.

En todos los Gobiernos representativos se conceden a las cámaras i a los poderes ejecutivo i judicial ciertas atribuciones puramente conservadoras, i si hasta ahora no

se han otorgado al poder electoral, por razon de las falsas ideas que sobre este poder se han formado los publicistas i los gobiernos, es justo que se fijen en la constitucion política las que deben conferirse a sus ajentes, para que puedan mantener a las autoridades constituidas en la esfera legal de sus deberes, siempre que crean amenazada la libertad por la infidelidad o neglijencia de sus mandatarios.

—⬬—

CAPITULO VI.

PODER MUNICIPAL

1.° Orljen i fundamento de este poder—2.° De la constitucion del poder municipal—3.° La existencia de este poder es necesaria —4.° Su organizacion—5.° Atribuciones del poder municipal.

I.

Orijen i fundamento de este poder.

HEMOS expuesto ya los principios que sirven de fundamento a la organizacion i ejercicio del poder político jeneral en sus diversas ramificaciones, i ahora nos cumple estudiar el poder municipal, que no es ménos digno de consideracion que aquel, aunque sea mas reducido en su esfera.

El poder municipal es el que rije i administra los inte-

reses locales de cada una de las comunidades del Estado, en todos aquellos casos en que tales intereses no se hallan relacionados con los jenerales. Entendemos por *comunidad* o *comun* la asociacion por medio de la cual cierto número de individuos gozan en comun, bajo algunas condiciones, de ciertas propiedades o derechos dentro de los límites de una porcion de territorio sometido a una sola administracion municipal.

Existiendo una justa i natural separacion entre los intereses de la nacion entera i los que son peculiares a cada una de sus comunidades, es incuestionable que el poder político jeneral no tiene suficiente competencia para dirijir i administrar esta segunda clase de intereses tanto en razon de que carece de los antecedentes que son necesarios para apreciarlos debidamente, cuanto porque no podria someterlos a su accion sin exponerse a desatender los intereses jenerales o por lo ménos a no administrarlos todos con el correspondiente acierto. Las necesidades sociales que existen en las comunidades del Estado dependen siempre de causas circunstanciales, i la manera de estudiarlas, de conocerlas i de proveer a su satisfaccion no puede ser uniforme en todas las localidades: por consiguiente, es indispensable confiar estas funciones a hombres idóneos por su interes i capacidad para cumplirlas, i esto da fundamento a la existencia del poder municipal. La fuerza de estas verdades se ha hecho sentir en todos tiempos i en todo el mundo, i por eso el poder municipal es tan antiguo como la sociedad misma, i la pri-

mera base del poder político, pues que en donde quiera que se haya formado una poblacion se ha reconocido tambien la necesidad de un réjimen interior i se ha encargado este réjimen a una autoridad comunal, la cual ha de haber ejercido todos los poderes políticos hasta que por la union de muchas comunidades ha sido necesario erijir un Gobierno jeneral a quien se ha confiado el poder supremo, mas no el municipal.

II.

De la constitucion del poder municipal.

De estos antecedentes se deduce que en cada una de las comunidades del Estado ha de haber una autoridad encargada de la administracion local, que facilite las condiciones necesarias a la satisfaccion de las necesidades comunales; pero como las medidas que con estos objetos dicte aquella autoridad pueden afectar los intereses de todos o de algunos de los otros departamentos, es necesario constituir el poder municipal de modo que se halle en relacion continua i directa con los poderes supremos lejislativo i ejecutivo. I decimos que debe existir esta relacion, porque el poder municipal no puede ser dependiente del poder político jeneral, en razon de que para mantener la union que existe entre los intereses particulares de cada comunidad con los que pertenecen a la

jeneralidad, no es necesario que haya esa dependencia, sino que basta la relacion indicada para todos los casos en que las decisiones de una municipalidad dañen los intereses de otros departamentos o de toda la sociedad. A cada comunidad, a cada individuo debe dejarse la facultad de examinar si las medidas tomadas por la autoridad municipal de otro departamento perjudican a sus intereses; pero este exámen, ni puede tener lugar sino despues que se hayan dictado esas medidas, ni puede alegarse como un derecho para trabar la marcha de la administracion municipal, sometiendo a la autoridad jeneral los negocios de un interes puramente local. El temor de que una municipalidad dañe alguna vez los intereses de otras o de todas las fracciones del Estado, jamas prestará suficiente i justo motivo para quitar a los mandatarios de las comunidades la administracion de sus propios i respectivos asuntos.

III.

La existencia de este poder es necesaria.

El espíritu de concentracion que aglomera las fuerzas activas de la sociedad en un centro único, aniquilando la vida de las comunidades; ese espíritu que aisla a los ciudadanos en su propia patria, que los excluye del movimiento social i acaba por inspirarles una ciega indiferencia por el bien comun, es lo que se invoca con la falaz denominacion

de *unidad de gobierno*. Pero afortunadamente tal unidad no consiste ni puede consistir sino en que nada se haga ni decida en una parte del Estado en daño de otra o en menoscabo de su prosperidad, i bien léjos de ser preciso que se someta el poder municipal enteramente al jeneral para alcanzarla, sucede todo lo contrario, puesto que esta dependencia desquicia el equilibrio social, despojando a las comunidades no solo de la facultad de administrar sus propios intereses, sino tambien de la de impedir el mal que puede inferirles el gobierno central.

El poder municipal, que durante la edad media fué el mejor auxiliar que los reyes tuvieron para minar la autoridad de los señores feudales, ha sido tambien víctima a su vez de ese espíritu de centralizacion en que se han apoyado las monarquias absolutas, para desembarazar su poder arbitrario de los obstáculos que hubiera podido oponerles el interes comunal debidamente representado. Una vez robustecido i constituido este plan de centralizacion se ha hecho respetar como necesario con el pretesto de que los pueblos, envilecidos e ignorantes, no tienen otro medio de consultar su felicidad que el de mantenerse bajo la tutela del poder supremo; i así se ha conseguido inspirar recelos contra el poder mnnicipal i tenerlo reducido a una completa nulidad, al mismo tiempo que la sociedad ha emancipado de tan ominosa tutela sus intereses jenerales.

Cuando los pueblos viven en esa ignorancia i extenuacion a que los reduce un prolongado i poderoso despotis-

mo, produce sin duda algunas ventajas la accion enérjica de un gobierno fundado en el espíritu de centralizacion; pero como son mayores las que resultan de la accion libre i patriótica del poder municipal, es indispensable que se dé a este toda la importancia compatible con semejante situacion, ya que en tal caso seria absurdo establecerlo en toda su plenitud, pues lo que no es posible pasar subitamente de uno de estos extremos al contrario sin exponerse a crear un nuevo estado de cosas que contrariarian abiertamente las costumbres i los sentimientos arraigados en la sociedad. La verdadera sabiduria del lejislador no consiste tanto en obrar una reforma completa, cuanto en examinar lo que existe para preparar sin violencia lo que debe de existir; i por esto es preciso que se tomen en cuenta los antecedentes de la sociedad i los hechos presentes cuando se trate de fijar la relacion en que ha de constituirse el poder municipal respecto del poder politico jeneral. Empero, cualesquiera que sean las ventajas que produzca el sistema de centralizacion, i por mui adherido a ellas que se manifieste el pueblo, el lejislador no debe olvidar que es necesario otorgar a las municipalidades alguna accion, no solo para que sean debidamente atendidos los intereses comunales, en cuanto lo permitan las costumbres i el grado de civilizacion de la sociedad, sino tambien para darlas un principio de vida i despertar el interes individual de los ciudadanos: jamas debe perderse de vista que la comunidad es la gran escuela de la ciencia social i del patriotismo, i que aquella nacion en que los ciudadanos no tienen interes en las cosas que los rodean, no pue-

de esperar que comprendan i aprecien mejor los negocios jenerales.

Cuando se llama la atencion de los habitantes de una comunidad ácia sus propios intereses locales, entregándoles su administracion, se les saca de su egoismo, porque se les hace fijarse en un asunto en que aparece relacionado su interes personal con el de sus coasociados: la comunidad tiene bienes que administrar en provecho comun, i esa administracion despierta en el individuo interes por la propiedad i por las instituciones que la protejen; tambien tiene pobres que mantener, i como el miembro de la comunidad advierte que pudiera acaso verse reducido a semejante extremo, participa de esa beneficencia social i aprende a conocer sus límites i las reglas con que debe ejercerse; tambien tiene caminos, acueductos, diques i otras obras públicas que estan bajo su direccion, i tanto el cuidadado de estos objetos como la discusion sobre su conveniencia i sobre los costos que puede ocasionar su administracion llaman la atencion de los vecinos, que viendo ligado su propio beneficio a estas cuestiones, las aceptan con interes i contribuyen por su parte a darles una resolucion acertada i realizable; la comunidad en fin tiene elecciones que hacer o sancionar, i con este motivo sus individuos salen de su aislamiento i se elevan a apreciar el carácter i las prendas personales de aquellos que se hallan en una situacion mas distinguida a fin de concederles un favor, en vez de demandarles otro.

Todas estas funciones presentan a los habitantes de la comunidad, cualquiera que sea su condicion, otras tantas

ocasiones de jeneralizar sus ideas i sus intereses, sacándolos de su individualismo i acostumbrándolos a ver su propio bien relacionado con el bien de todos en el órden i la lei. El cuerpo municipal, a quien corresponde su ejercicio, se pone por este medio en contacto con los individuos de la comunidad, i ejerciendo incesantemente sobre ellos un poder paternal; excita a cada paso su atencion, fomenta en ellos el interes de localidad, aviva su patriotismo i les hace amar este sistema que se les muestra en todas partes por su accion contínua i tutelar. Cuando la municipalidad no es una institucion de vana ceremonia, desarrolla en el hombre del pueblo aquel interes innato en el corazon humano por todos los objetos que nos rodean en el lugar de nuestro nacimiento, fortifica los vínculos que le ligan a su familia, á su profesion i a su comunidad, le acostumbra a mirar como suyo el órden i el bien de la sociedad a quien debe tales beneficios, i á amar al Gobierno que se los asegura; le enseña a distinguir lo arbitrario de lo justo, por medio de su participacion en la deliberacion de los asuntos comunales, i haciéndole palpar las dificultades que en el órden social impiden la realizacion del bien en toda su extension, le resigna a conformarse con ellas i a respetar las instituciones a pesar de su imperfeccion.

Estas verdades que la filosofía nos enseña i que la experiencia confirma nos muestran que la institucion del poder municipal no solo es de necesidad esencial en la organizacion de la sociedad, sino tambien altamente útil i provechosa a los pueblos, sobre todo a aquellos que estan habituados a un

sistema de centralizacion absoluta, para sacarlos de su ignorancia i apatia i darles la accion que deben tener en la vida social.

IV.

Su organizacion.

Suponiendo competentemente dividido el territorio de la nacion, es claro que, segun los principios expuestos, hai necesidad de instituir el poder municipal en todas aquellas subdivisiones territoriales cuyos intereses especiales forman una *comunidad*. Por tanto, es preciso crear una corporacion que dirija i administre con independencia; con interes i acierto todos los negocios comunales: esta corporacion se llama indistintamente *municipalidad*, *cabildo* o *ayuntamiento*.

Cualquiera que sea el grado de autoridad que se conceda al cuerpo municipal, es necesario que se componga del mayor número posible de miembros, en proporcion del número de habitantes de la comunidad, tanto porque la sociedad necesita que todo hombre sepa que posee alguna importancia en el lugar de su nacimiento, a fin de desarrollar en él las virtudes i las luces del ciudadano, cuanto porque los intereses de la comunidad no serán bien dirijidos sino es numerosa la municipalidad. Si el poder municipal se confiara a un hombre solo o a pocos, triunfarian

los intereses individuales sobre los comunes, porque las pretensiones del egoismo obtienen siempre buen suceso cuando no encuentran resistencia, i el mejor medio de oponersela i de hacer prevalecer el bien comunal consiste en llamar al consejo municipal un gran número de intereses, de intelijencias i de experiencias particulares, pero sin poner jamas en olvido que este número no debe ser tan desproporcionado, que llegue a hacer difícil el buen órden de los procedimientos.

Como el poder municipal debe ser ejercido con sabiduría, es indispensable tambien que no se confiera a los que por su ignorancia, incapacidad o falta de interes por los negocios locales no podrian llenar las útiles incumbencias que le son propias: así es que las cualidades que ha de exijir la lei para conceder la elejibilidad de estos empleos consejiles han de ser aquellas que se encuentran solo en los padres de familia que estan radicados en la comunidad i que por su profesion u ocupaciones habituales tienen interes e intelijencia en los asuntos locales. Con todo conviene que estas cualidades legales no sean el patrimonio de una clase especial, porque jamas podria obtenerse buen resultado si en las decisiones del poder municipal hubiera de prevalecer uno solo de los intereses comunales sobre los demas, como por ejemplo, el de los agricultores, el de los comerciantes o el de los artesanos. Apénas hai necesidad de decir que los empleados del gobierno no han de ser elejibles, puesto que con ellos no seria posible obtener la independencia ni el ejercicio de las funciones munici-

pales ni la libertad en las elecciones de estos cargos.

El cuerpo municipal debe renovarse en periodos de tres o cuatro años a lo mas, para evitar que sea perpetua la preponderancia que pueden ejercer en el algunos espíritus influentes, i para aprovechar las luces, la probidad i las demas buenas cualidades que frecuentemente se hacen notar en los individuos; pero convendria que esta renovacion fuera parcial hasta cierto punto, a fin de juntar a estas ventajas las que resultan de la estabilidad.

La eleccion del cuerpo municipal corresponde naturalmente a los habitantes de la comunidad, i puede ser directa o indirecta segun las circunstancias i con arreglo a los principios que dejamos establecidos sobre estas dos especies de eleccion. Pero es necesario no dar intervencion en estos actos absolutamente a todos los vecinos de la comunidad, sino a los que ofrezcan las garantias suficientes de capacidad e interes, pues que militan en este caso contra el sufrajio univer sal los mismos motivos que en el ejercicio de la soberania nacional. Es inútil advertir que el poder ejecutivo no debe tener intervencion ninguna en la eleccion de todos o de algunos de los oficiales municipales, despues que hemos establecido la separacion i natural independencia en que debe constituirse el poder municipal.

Una vez organizado el cuerpo encargado de conocer las necesidades locales i de facilitar las condiciones necesarias a su satisfaccion, es indispensable constituir un ajente para la administracion i ejecucion de las medidas dictadas a este respecto; porque si estas operaciones estuviesen some-

tidas a todo el consejo no podrian llenarse con la enerjia, actividad, prontitud i expedicion que solo pueden obtenerse del poder unipersonal. Hé aquí el oríjen de la necesidad que hai de nombrar un funcionario que al mismo tiempo que presida el consejo municipal esté investido de las suficientes atribuciones para ejecutar sus acuerdos i tomar por sí solo las medidas que segun las circunstancias sean urjentes.

En la autoridad de este jefe es únicamente en donde puede encontrarse el eslabon que relaciona al poder municipal con el poder político jeneral. Dos medios ofrece la práctica de las naciones para establecer esta relacion: el primero consiste en atribuir aquella autoridad a un funcionario exclusivamente municipal, elejido por toda la comunidad o por su consejo i facultado para entenderse directamente con el poder ejecutivo o sus ajentes; i el segundo consiste en conferirla al mismo jefe que ejerce las funciones del ejecutivo en el departamento. Este medio es el ménos dispendioso i mas conforme a los intereses sociales, porque, aun cuando el poder municipal sea independiente del poder jeneral, i a pesar de que sus resoluciones deban llevarse a efecto sin contradiccion en todos los casos en que no afecten el interes de otra comunidad o de la sociedad entera, es indispensable que en el seno de cada municipalidad se encuentre el representante de la autoridad central, tanto para evitar aquel conflicto, cuanto para mantener la unidad de lejislacion, de administracion i de derechos que debe haber en toda la sociedad, cuando no se ha establecido una verdadera federacion de municipalidades.

Adoptando este segundo medio, la lei debe deslindar con toda la precision posible las atribuciones que el ajente del poder ejecutivo jeneral tiene como tal, i las que le corresponden en calidad de ejecutor de los acuerdos de la municipalidad i de simple presidente de sus sesiones. Asi es necesario para impedir que este jefe violente a la municipalidad o contrarie sus acuerdos haciendo un mal uso de sus facultades como ajente del ejecutivo o confundiendo con ellas las que le corresponden como administrador municipal. Todo es preciso que se dirija a establecer i mantener la justa separacion e independencia del poder municipal, de suerte que el funcionario de que tratamos debe ceñirse a facilitar la ejecucion de las resoluciones de esta autoridad en todos aquellos casos en que la lei no exija la intervencion previa de los poderes lejislativo o ejecutivo, o en que no sea necesario recurrir a ellos por consecuencia de los reclamos que suscitan estas resoluciones de parte de algun individuo o de otra comunidad. Esta línea de demarcacion es tan esencial que cuando no existe no puede haber gobierno regular, sino frecuentes reacciones que acaban por anular el poder municipal, privando a las comunidades de todas sus garantias: para determinarla de un modo fijo, es preciso que el lejislador considere que la comunidad tiene un doble aspecto, por que es una asociacion de hombres relacionados por la vecindad que, formando parte de la nacion, es objeto de la administracion jeneral; i al mismo tiempo una asociacion de familias mancomunadas por intereses, bienes i derechos, i en calidad de tal, una persona cívil capaz de proveer por sí

misma a su subsistencia i prosperidad. De consiguiente, el poder administrativo jeneral de que está encargado el ajente del ejecutivo no puede confundirse con la administracion municipal que se le confiere en calidad de presidente del ayuntamiento: aquel se refiere a intereses mas jenerales i su esfera es mas vasta, miéntras que este no es otra cosa que la autoridad del padre de familia que fija i arregla las relaciones domésticas de la comunidad.

IV.

Atribuciones del poder municipal.

Lo dicho hasta aquí nos deja suficiente idea acerca de la naturaleza i extension de las atribuciones del poder municipal; todas ellas se fundan en la necesidad que tienen los miembros de la comunidad de consultar por una parte su seguridad i tranquilidad, i por otra de promover su bienestar i comodidad. Por consecuencia, para lograr los dos primeros objetos, debe el ayuntamiento tener a su cargo una fuerza de policia que vele sobre el órden, i al mismo tiempo ha de cuidar del réjimen de las cárceles, de la fidelidad en los pesos i medidas, de las actas de nacimiento i mortalidad, de la formacion del censo i de la estadística del distrito municipal, de la reparticion i recaudacion de las contribuciones; i para proveer a los segundos, es necesario que promueva la industria en todas sus ramificaciones, que atienda a todo lo

que pueda conservar i desarrollar la educacion i moralidad de las personas de ámbos sexos, que se dedique a lo que contribuya al ornato i comodidad de las poblaciones, i por fin, a todos aquellos objetos i establecimientos de que depende el bien estar jeneral de los ciudadanos. Estas atenciones le imponen preferentemente la obligacion de administrar las rentas propias de la comunidad i de fomentarlas a fin de llenar mejor su cargo, asi como tambien le dan la facultad de nombrar los ajentes auxiliares que necesita para su desempeño.

Sin embargo de que las indicadas atribuciones son una consecuencia lójica i esencial de la naturaleza del poder municipal, sucede políticamente hablando, que su ejercicio puede ser mas o ménos extenso i libre, segun el grado de centralizacion o de independencia en que se halle constituido el réjimen comunal, conforme al sistema de gobierno, a las costumbres, a las preocupaciones i al estado de la civilizacion de cada pueblo. Con todo, la ignorancia de las comunidades i aun sus errores no deben apartar al lejislador de llamarlas a la accion i ejercicio del poder municipal, porque precisamente sus deliberaciones i el manejo de sus propios intereses infundirán i extenderán entre todos los ciudadanos los conocimientos, el zelo i las virtudes de que carecerian si viviesen apartados enteramente de los negocios comunales que les corresponden. Como en el ejercicio de estos derechos no es posible empezar por la perfeccion, es importante dar a las funciones de la municipalidad cierta dignidad e interes para que sus miembros se

adhieran a ello: un ayuntamiento que sobre todo delibera, aun que sus resoluciones no sean siempre definitivas, no puede ser inútil; pero cuando se le prohibe discutir sobre los asuntos mas importantes, cuando sus procedimientos son vijilados con desconfianza, cuando nada se le permite resolver o ejecutar sin la aprobacion del gobierno central, cae luego en ridículo i sus miembros miran su empleo como una pesada carga; i como no tienen importancia personal ni estan animados por la idea de hacer el bien o por la esperanza de ver el fruto de su trabajo, se dejan vencer fácilmente por el fastidio que hai en todas las funciones parlamentarias i huyen de su cargo como de un gravámen deshonroso, inútil i perjudicial. Por esto en lugar de ser justo alucinarse con el temor de que las comunidades no pueden producir nada de bueno a causa de su ignorancia i apatia, es indispensable conferir a sus representantes el ejercicio de las atribuciones que corresponden al poder municipal, aunque no sea en toda su latitud. Mas las limitaciones que se pongan a este ejercicio no deben ser de tal naturaleza que constituyan dependiente al poder municipal del poder político jeneral, porque cuando mas debe darse a este, en caso de que las circunstancias lo exijan, aquella accion que sea necesaria para evitar los abusos i tropelias que pudieran cometer los ayuntamientos mal dirijidos o ignorantes.

SECCION TERCERA.

DERECHO PUBLICO DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES SOCIALES.

CAPITULO UNICO.

RELACION DEL ESTADO CON CADA UNA DE LAS INSTITUCIONES SOCIALES.

1.° Relaciones de la iglesia i el Estado—2.° Relaciones de las instituciones científicas i el Estado—3.° Relaciones de la industria jeneral i de sus instituciones con el Estado—4.° Relaciones de las instituciones morales i el Estado—5.° De la unidad social.

I.

Relaciones de la Iglesia i el Estado.

Siendo la relijion la union del hombre por medio del espíritu i del corazon con el Ser Supremo, que, como causa primera i providencia intelijente, sostiene al mundo i lo gobierna por leyes inmutables, es tambien una de sus primeras necesidades intelectuales i el orijen de una multitud de actos importantes en la vida.

La relijion no estaria sometida a la accion del derecho, si

jamas saliera de la conciencia que es su templo primitivo i fundamental; pero el hombre, movido por la lei natural que le impele a la manifestacion de todos sus sentimientos i afecciones, patentiza tambien al mundo i pone en accion su creencia relijiosa, dando existencia al *culto*; i como está dotado de la facultad de asociarse con sus semejantes para la consecucion de los fines principales de su vida, el hombre relijioso busca al hombre relijioso, i la unidad de creencia i de accion relijiosas establece entre ellos un lazo que se llama *Iglesia*, cuando la asociacion está constituida públicamente i organizada con arreglo al fin relijioso. Desde entónces la asociacion queda en contacto con todas las instituciones sociales, i es necesario que sus relaciones se establezcan con arreglo al principio del derecho. Esta intervencion de la ciencia del derecho para señalar al culto i a la iglesia sus deberes i facultades respecto de las demas esferas de la vida social, es tanto mas necesaria si en la nacion existen varios cultos en relaciones inmediatas con el poder político i las demas instituciones sociales.

La unidad de creeencia entre todos los hombres que viven bajo un mismo gobierno es una verdadera felicidad, porque son mui reales las ventajas de que goza una nacion cuando no abriga en su seno un jermen de discordia i de desunion alimentado por la diversidad de cultos; mas si esta diversidad existe, es preciso respetarla como un hecho necesario, cuyos males, si se desarrollan, no pueden autorizar jamas la intoleracia, puesto que no han concebido todos los hombres de un mismo modo a la divinidad, ni han con-

venido todos en una manera uniforme de manifestar esteriormente su sentimiento relijioso, ni han admitido todos una misma revelacion, ni han interpretado todos de un mismo modo ciertos dogmas; i cuanto se hiciera para uniformarlos seria un ataque injusto i directo a la libertad de conciencia i a las afecciones mas puras del corazon.

El principio de justicia es la única norma segura que puede guiarnos para trazar las relaciones recíprocas de la Iglesia i el Estado: estas dos instituciones sociales son independientes entre sí, a causa de la diferencia que existe en el fin particular que cada una se propone; pero esta diferencia no supone una separacion tal que sea necesario que existan en una completa inaccion e indiferencia la Iglesia i el Estado i que permanezcan extraños entre sí; ántes bien sus relaciones son numerosas, i como el Estado tiene que suministrar a todas las instituciones sociales las condiciones de su existencia i desarrollo, la Iglesia no puede estar fuera de la lei. La naturaleza peculiar de cada una de estas dos instituciones, señala a ámbas sus obligaciones i derechos recíprocos.

Los derechos que a la Iglesia es lícito reclamar del Estado pueden resumirse en los puntos siguientes:

1.º La completa independencia de cualquiera comunidad relijiosa en todo lo relativo a su vida interior.

2.º Que el Estado no pueda imponer ni modificar una relijion o un dogma relijioso, porque aun cuando no

debe permanecer indiferente al movimiento relijioso de la sociedad, su accion es secundaria i solo se ciñe a seguir el impulso que en estos dominios son capaces de recibir los espíritus, facilitando a cada hecho las condiciones de su existencia i dictando las medidas mas conformes al órden i progreso de la nacion.

3.º Que el culto no se haga servir en favor de algun fin político o extraño a la relijion, porque el concurso que esta puede prestar para dar importancia a un acto de la vida humana ha de ser libre i compatible con la conciencia de sus funcionarios; pero el Estado tiene a su vez el derecho i el deber de hacer que los actos que no son puramente relijiosos o que pertenecen bajo algun aspecto a la vida civil, estén bajo este aspecto sometidos a las leyes civiles.

4.º Que el Estado no ejerza mas poder en el nombramiento de los funcionarios de la Iglesia, que el necesario para mantener los intereses que representa o el que por convenio con la Iglesia se haya establecido.

5.º Que el Estado pague a los funcionarios relijiosos que prestan un servicio activo, pero solo cuando hai unidad de creencias en la sociedad; porque si existe la diversidad de cultos, este deber no puede ejecutarse con imparcialidad i perfecta igualdad, i su cumplimiento vendria a ser oneroso al Estado, tanto por la desproporcion que existiria entre el número de funcionarios i las necesidades reales de la sociedad, cuanto por la dificultad que habria para establecer una justa proporcion.

Todo lo dicho es aplicable a las comunidades municipales, las cuales, como cuerpos políticos, no deben intervenir en nada de lo que pertenece al dominio de la relijion.

Al Estado incumbe el derecho de velar sobre que cada una de las instituciones sociales se circunscriba a la esfera de accion que les ha trazado respectivamente la especialidad de su objeto, para poder mantener sus justas relaciones recíprocas; i por tanto puede exijir de la Iglesia el cumplimiento de los siguientes deberes:

1.º Que los funcionarios eclesiásticos no salgan del círculo de sus funciones relijiosas, para injerirse en los dominios de otras instituciones sociales.

2.º Que los funcionarios de la Iglesia no se sirvan de la relijion con algun fin civil o político, porque lo contrario seria abusar de la elevada mision de concordia que corresponde a esta.

Tales son los principios fundamentales en que deben descansar las relaciones de la Iglesia i el Estado.

II.

Relaciones de las instituciones científicas i el Estado.

Las ciencias tienen por objeto ensanchar constantemente el dominio de la verdad, para dar a conocer me-

jor la naturaleza de las cosas i revelar al hombre toda la extension de su destino. El hombre no puede conquistar el imperio del mundo sino por medio de la fuerza divina de la intelijencia; porque la ciencia es la llave que abre lo interior del universo i le hace dueño de las leyes que lo gobiernan, las cuales son el único fundamento natural de todas las instituciones.

Con todo, la ciencia no puede desempeñar esta mision sublime sin tener una completa libertad que se destruiria si se la sometiese a doctrinas resueltas a *priori*, que no fuesen el resultado de su propia investigacion i que no le permitieran desenvolverse por medio de la accion de la intelijencia libre. Esta libertad es el único medio de alcanzar la verdad, i sin ella no podrá darse una justa solucion a los importantes problemas del destino humano, que se comprenden en el dominio de las ciencias filosóficas, morales i políticas.

Las ciencias se cultivan i propagan por individuos aislados o por individuos reunidos, que hacen de ellas su principal vocacion. Mas como la verdad tiene en sí una poderosa fuerza de atraccion, rara vez deja de encontrar un centro social en donde el concurso de muchos talentos i voluntades le asegura su desarrollo; i esta asociacion de los espíritus, por medio del trabajo comun, es la única que puede realizar i sostener los progresos de la ciencia. Las instituciones que tienen por objeto cultivar las ciencias i propagar los conocimientos son las sociedades sabias i los difu-

rentes cuerpos de enseñanza, a cuya cabeza está la *Universidad*. El fin de esta institucion no puede ser otro que el de representar en la enseñanza la *universidad* de los conocimientos humanos, exponer libremente todas las ciencias con arreglo a sus últimos principios i a sus relaciones íntimas con la ciencia jeneral, iniciar a la juventud en las últimas razones de las cosas, elevar sus sentimientos por las miras superiores que adquiere con el estudio, para hacerla abrazar una profesion sabia i especial i sobre todo para formar hombres jenerales capaces de conocer los hechos i los acontecimientos de la sociedad en sus causas, en su union i extension jeneral, a fin de que puedan de este modo colocarse al frente del movimiento intelectual, moral, relijioso i político. La universidad que no cumpla esta mision privará a la sociedad del mas poderoso eje de la civilizacion, i no hará mas que formar hombres de ideas limitadas, sin principios, sin carácter i sin convicciones acerca de las grandes cuestiones que interesan a la humanidad, los cuales propagarán la indiferencia, el excepticismo i la inmoralidad en todo lo que tiene relacion con el fin social. La universidad debe formar con todas las instituciones de la enseñanza i con las científicas el cuerpo sabio de la sociedad, comprendiendo a los individuos que hacen del cultivo de las ciencias i de la enseñanza la principal vocacion de su vida. Pero este estado de unidad en la organizacion científica debe ser el resultado natural del desarrollo de las ciencias, de la uniformidad de las opiniones, del triunfo de la verdad, i no una institucion postiza creada por un poder exterior.

Antes de llegar a este último término, la ciencia i la enseñanza deben constituirse en muchas esferas mas o ménos extensas, mas o ménos coordinadas entre sí, pero enteramente libres en su organizacion interior e independientes de otro poder extraño.

Segun estos principios jenerales, es fácil fijar las relaciones que existen entre el Estado i las instituciones científicas. Todos los derechos que la ciencia puede reclamar para sí i sus instituciones de parte del Estado pueden reasumirse en el derecho de ser *independiente* de las demas autoridades exteriores i de desarrollarse *libremente* dentro de la esfera propia que le señala la especialidad de su fin: este derecho reclamado por la teoria i apoyado por la historia debe ir recibiendo gradualmente su aplicacion en la práctica, a medida que se adelante la cultura de la sociedad i se organicen distintamente las varias esferas del cuerpo social. Hoi dia en todos los Estados constitucionales i no constitucionales se hallan mas o ménos dependientes del Gobierno las instituciones científicas, pero es preciso asegurar a la instruccion superior su derecho natural de independencia i libertad, tanto en su constitucion respecto del Estado, cuanto en su réjimen interior, a fin de que su accion social no sea turbada ni desnaturalizada por influjos extraños.

Pero como el Estado debe facilitar a todas las instituciones sociales las condiciones de su desarrollo, es indispensable que prepare la completa emancipacion de la instruccion superior, no solo reconociendo el principio de libertad en que ella ha de reposar, sino manteniendo con las

rentas públicas una enseñanza que pueda rivalizar con la instruccion libre, servirla de modelo, estimularla i fortificarla gradualmente, hasta que sea bastante por sí misma para proveer a todas las necesidades de la sociedad. La instruccion inferior debe encaminarse tambien a su independencia del poder político, sin embargo de que no necesita con tanta urjencia del mismo grado de libertad que es esencial en las altas rejiones de la intelijencia, porque como se apoya en los primeros elementos i reclama una vijilancia activa i constante para que todos los individuos cumplan el deber social de instruirse, el Estado puede mui bien tenerla bajo su inspeccion, a lo ménos hasta que la enseñanza superior haya logrado consolidarse en su absoluta libertad.

Los derechos que debe hacer valer el Estado con relacion a la ciencia, a la enseñanza i a las instituciones sociales, son:

1.° Que sus funcionarios no salgan de su esfera especial ni confundan sus funciones con las demas esferas sociales, para que puedan de este modo desarrollar su capacidad por un estudio contínuo.

2.° Que no se haga de la enseñanza un instrumento para fines estraños a la ciencia i a la instruccion, porque teniendo aquella por objeto el desenvolvimiento de los principios científicos, su carácter es la jeneralidad, aun en las aplicaciones que puede presentar; i por tanto su obligacion es mantenerse en esta esfera elevada, dominando las pasiones, i no dejarse subyugar por miras i circunstancias del momento.

3.° Respecto de la instruccion en jeneral puede exijir el estado de todos los miembros de la sociedad que se instruyan en los primeros elementos del saber humano; para que puedan conocer i cumplir sus deberes sociales: el Estado debe hacer esta instruccion obligatoria, dejando por lo demas a cada cual la libertad de adquirir la superior en donde i como mejor le parezca, con tal que haya justificado ántes que posee los conocimientos elementales necesarios.

III.

Relacion de la industria jeneral i de sus instituciónes con el Estado.

La industria es el conjunto de las artes útiles o de los trabajos aplicados a la explotacion de los elementos i de las fuerzas de la naturaleza: ella está destinada a suministrar al hombre los medios de satisfacer las necesidades de su vida fisica i de desarrollar sus facultades intelectuales i morales, tanto por el ejercicio en que las pone, cuanto por la conveniencia que procura, facilitándole la cultura de su espíritu.

La industria se desarrolla actualmente bajo el imperio de dos hechos principales que ella no ha criado, pero cuyas consecuencias acepta, lo mismo que toda la sociedad, sin detenerse a examinar sus resultados, tales son: la libertad industrial i la multiplicacion progresiva de las máquinas aplicadas a casi todos los ramos industriales.

La libertad ha dado vuelo al jenio de invencion i de mejora en todo, pero consagrando el principio del individualismo, ha abierto la carrera de la *concurrencia* a todos los intereses particulares que se hacen mútuamente la guerra i que no pueden prosperar sin destruirse los unos a los otros. Ademas el espíritu de los tiempos modernos, invadido por el excepticismo moral i relijioso i fascinado en cierto modo por los grandes descubrimientos de las ciencias físicas, se ha dirijido hácia las mejoras materiales i ha traido sobre la carrera libre de la industria una inmensa mayoría de hombres en busca de la satisfaccion de sus deseos i necesidades. Este aumento de la poblacion obrera por una parte, i por otra la multiplicacion de las máquinas i de los ramos de industria que las han adoptado, ha desquisiado la proporcion entre la oferta i la demanda del trabajo i ha traido por consecuencia natural la baja de los salarios i con ella la miseria de los obreros. Semejante mal se aumenta i radica a medida que la industria se desarrolla, i el resultado final vendrá a ser el predominio de las grandes fortunas industriales sobre la numerosa clase de los obreros, la cual quedará en un estado de verdadera servidumbre. Resultados análogos se desenvuelven en la agricultura, porque siendo las pequeñas propiedades tan limitadas en sus productos que no proporcionan los capitales indispensables para realizar mejoras, sus dueños se ven obligados a contraer deudas, que, por la gran desproporcion que existe entre la tasa de los intereses i los beneficios reales de la agricultura, amenazan acumular las pequeñas i las medianas propiedades en manos de los

capitalistas hipotecarios i de los grandes propietarios territoriales.

Para evitar estas desgracias es preciso que la industria reciba una organizacion que esté mas en armonia con todos los intereses sociales i que guarde conformidad con el principio jeneral de justicia cuyo intérprete es el Estado. Afortunadamente los malos resultados de la libre concurrencia no se han desarrollado todavia en los pueblos americanos en toda la deformidad con que se presentan en Europa, porque nuestra industria apénas comienza a entrar en la nueva senda que el desarrollo social le ha abierto en aquella parte del mundo; i esta circunstancia nos coloca en la mejor oportunidad para dirijir sus progresos de un modo conveniente.

La industria es una de aquellas esferas sociales que, como la relijion i la ciencia, está sometida en su desarrollo a leyes particulares i exije una organizacion en un todo conforme a la naturaleza del fin que se propone. Ella está destinada a suministrar a la sociedad los medios materiales de existencia i de progreso i sus beneficios deben comunicarse a todas las clases del órden social. Para llenar este cargo, el Estado ha de velar tanto sobre los derechos que la industria puede reclamar para desarrollarse, como sobre las obligaciones que ha de cumplir para con la sociedad i sobre las garantias que debe presentar a fin de que su ejercicio sea el mas favorable a los intereses de todos.

1.° El primer derecho que la industria reclama para sí i sus instituciones es el de su *independencia* de cualquier

otro órden social, a fin de tener una existencia separada de todos ellos i del Estado, porque constituye un órden especial formado de todos los miembros de la sociedad que se dedican exclusivamente a toda especie de explotacion material. El Estado, la Iglesia i el cuerpo científico no deben ser industriales, porque esta confusion contrariaria los principios de una justa proporcion en sus funciones i haria desviarse de sus propias leyes el movimiento industrial. Si en una época de atraso conviene que el gobierno ejecute por sí mismo o en concurrencia de la industria las vastas empresas de utilidad jeneral, es de sana política, justa apreciadora de los límites naturales de la accion del gobierno, acelerar cuanto sea posible la época en que estos trabajos puedan abandonarse a los particulares asociados.

2.° El segundo derecho que la industria puede reclamar es la *libertad* de constituirse en su interior valiéndose del principio natural de asociacion i formando segun las reglas prescritas por la justicia un conjunto de asociaciones que sean otros tantos órganos del cuerpo social de la industria. Sin la libertad de asociacion, bajo las condiciones establecidas por el derecho, la industria no podria salir de su infancia ni podria ejercerse en grandes proporciones, como lo exijen las necesidades del Estado social.

Mas para que el progreso de la asociacion produzca una organizacion justa de la industria, en la cual el principio de la *comunidad* ocupe el lugar que ahora tiene el de la *concurrencia*, i para que en su constitucion mas central no se hallen los malos efectos que trae el principio de liber-

tad aplicado sin contrapeso, es indispensable que el Estado haga respetar por los particulares i asociaciones los principios de justicia privada i social. Para esto debe atender a la constitucion de las sociedades industriales, sujetando su formacion, no al arbitrio del gobierno, que carece de competencia en esta materia, sino a una lei jeneral que fije las condiciones que han de observarse en la constitucion i administracion de estas asociaciones, con el objeto de dar a cada accionista i al órden social garantias efectivas sobre la suerte favorable de la empresa; pero estas garantias no deben redundar solo en provecho de los accionistas por capital sino tambien en el de los obreros que son accionistas por su trabajo, a fin de que con ellos se guarde la justicia que a los demas interesados. El mejor medio para conseguir este objeto consiste en asignar a los obreros, a mas de su salario fijo, una parte en los beneficios, la cual se les distribuirá en ciertas épocas, o mejor se les pondrá en un establecimiento de ahorros: asi el obrero puede llegar a adquirir una pequeña propiedad para jirar por su cuenta o para tomar parte en una empresa como accionista por medio del capital i del trabajo. En todo debe propender el Estado a que la industria se organize de manera que constituya un verdadero estado social, segun los principios de independencia i libertad que forman la base de todas las instituciones sociales.

Los principios jenerales que hemos expuesto sobre las relaciones de la industria jeneral con el Estado son aplicables al comercio. El Estado debe ayudar al comercio a cons-

tituirse sobre una extensa base corporativa, con arreglo a los justos principios de asociacion, a fin de que pueda llenar mejor su funcion de distribuir los productos segun las necesidades del consumo, sin hostilizar a la sociedad.

—◆—

IV.

Relaciones de las instituciones morales i el Estado.

La moral, así como el derecho, comprende todas las faces de la vida humana, i sus efectos se extienden a todas las relaciones públicas i privadas del hombre. Las costumbres son la verdadera expresion de las disposiciones morales que reinan en una sociedad i muestran el carácter justo o vicioso de las doctrinas que dirijen la conducta i las relaciones sociales.

Ya hemos indicado ántes que la desmoralizacion que hoi hace progresos espantosos, minando en su base a la sociedad, es un resultado necesario de la aplicacion exclusiva del principio de libertad, i que la asociacion es el único remedio contra tan funesto mal, puesto que no tienen eficacia alguna los arbitrios que las leyes o los esfuerzos individuales pueden oponerle. Es pues de absoluta necesidad el establecimiento de instituciones que se propongan la supresion de ciertos vicios i la observancia de ciertos deberes, con mas o menos extension. Una vez que el desarrollo social entre en esta senda, producirá instituciones mas es-

doctrinas materialistas que reinaron en Francia a fines del siglo pasado habian introducido en las ciencias morales i políticas, como en las naturales, las nociones del mecanismo, por cuyo medio querian explicar todas las funciones vitales: asi como consideraban al cuerpo humano a manera de una máquina artísticamente combinada en todas sus partes i pretendian probar por medio de las leyes mecánicas que no habia alma, del mismo modo se figuraban que el cuerpo social era un mecanismo mas vasto, i reducian el arte político a imajinar fuerzas bien equilibradas i ruedas bien montadas cuyos hilos fueran a parar a manos de un poder central. La revolucion i el imperio tomaron a su cargo la realizacion de esta teoría, i destrozaron el cuerpo social aniquilando todos sus órganos. Mas a nuestro tiempo corresponde reparar esas faltas, tomando por brújula en las investigaciones que deben hacerse sobre las instituciones pasadas i presentes la idea de la humanidad i de su organizacion variada i armónica, para convencerse de que el cuerpo social no puede existir sin el espíritu corporativo i sin los órganos que le son naturales.

Ya hemos dicho que no todas las esferas sociales tienen en la actualidad una oganizacion propia i central, porque siguiendo el desarrollo de la sociedad las mismas leyes que el del cuerpo humano, se han constituido preferentemente los órganos mas indispensables a la vida social: primero han aparecido la Relijion i el Estado, i despues que las aspiraciones al bien material han dominado los espíritus, han comenzado tambien a desarrollarse considerablemente los

poderes industriales, los cuales, aun sin estar completamente constituidos, se presentan cada dia mas preponderantes. Tambien aparecen los poderes intelectuales i morales, pero hasta que se hallen socialmente constituidos no habrá adquirido la humanidad el goze de todas sus funciones: entónces podrá la vida social desenvolverse con órden i armonia, poseyendo en cada órgano el contrapeso necesario i propio para equilibrar la accion desmesurada i las tendencias opresivas de cualquier otro. Miéntras dure la época del desarrollo será imposible que el cuerpo social establezca sobre la base de la unidad las relaciones recíprocas de sus órganos, porque siempre habrá alguno de ellos cuyo crecimiento se verifique con preferencia.

La época de la unidad está aun lejana, pero es preciso aproximarla, preparando su realizacion. Cuando existan en su completa organizacion los poderes sociales, formarán todos una verdadera representacion social, elijiendo cada uno de ellos sus respectivos funcionarios: esta representacion será diferente de todas las conocidas, porque su mision no consistirá en intervenir directa i continuamente en el movimiento de los órganos particulares, ni en darles la lei i la lejislacion, sino únicamente en velar para que ninguno salga de su esfera, para que guarden todos las relaciones de armonia i consigan el fin social que les ha cabido en suerte. Esta representacion, léjos de excluir la de los órdenes particulares, se apoya en ella, i cuidando de los intereses de la comunidad, no hará otra cosa que llenar en la sociedad las funciones que ejerce en el ór-

den político el poder inspectivo o conservador. Tal estado de union representará a la humanidad i señalará su desarrollo como la única base i fin natural de la sociedad.

FIN DE LA PRIMERA PARTE.

TABLA ANALITICA

DE LA

PRIMERA PARTE.

NOCIONES PRELIMINARES.

SECCION PRIMERA.

DE LA SOCIEDAD I EL ESTADO.

CAPITULO I.

NATURALEZA I FIN DE LA SOCIEDAD.

CAPITULO II.

IDEA DEL ESTADO.

CAPITULO III.

MEDIOS DE REALIZAR EL FIN DEL ESTADO.

SECCION SEGUNDA.

DE LA ORGANIZACION I EJERCICIO DE LOS PODERES POLITICOS.

CAPITULO I.

PODER LEJISLATIVO.

CAPITULO II.

PODER EJECUTIVO.

CAPITULO III.

PODER JUDICIAL.

CAPITULO IV.

PODER ELECTORAL.

CAPITULO V.

PODER ISNPECTIVO O CONSERVADOR.

CAPITULO VI.

PODER MUNICIPAL.

Pájina.

SECCION TERCERA

DERECHO PUBLICO DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES SOCIALES.

CAPITULO UNICO.

RELACION DEL ESTADO CON CADA UNA DE LAS INSTITUCIONES SOCIALES.

FIN DE LA TABLA.